وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجزائر
معهد العلوم السياسية
و العلاقات الدولية

# الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992)

* * * * *

أطروحة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، من معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية

مقدمة من طرف الطالب : اعتامنة جياد

تحت إشراف الدكتور : منصور بن لرنب

لجنة المناقشة والتحكيم :

د. بوقارة حسين رئيسا

د. منصور بن لرنب مقررا ومشرفا

د. ضيف الله عقيلة عضوة

1416هـ - 1995 م

بسم الله الرحمن الرحيم

« وقل رب زدني علما »

-صدق الله العظيم-

## الإهداء:

إلى روح والدي ..

إلى روحهما الطاهرة ...

جياد.

# شكر وتقدير :


إن هذه الأطروحة الجامعية هي ثمرة المجهودات المشتركة التي قمت بها تحت إشراف إستاذي المحترم " منصور بن لرنب "، الذي لم يبخل علي لا بوقته الثمين، ولا بفتح بيته ومكتبه أمامي، ولا بتوجيهاته القيمة والهادفة، رغم صعوبة توفير الإمكانيات الخاصة بالبحث العلمي الرصين.

إنني أرى أنه من الواجب العلمي والأخلاقي أن أنوه بالمساعدات والملاحظات التي قدمت لي من لدن الأساتذة والمهتمين بالموضوع، دون أن أنسى أن أشكر أفراد عائلتي الذين وقفوا إلى جانبي لإنجاز هذه الأطروحة.

كما أنتهز هذه الفرصة الثمينة لأتقدم بشكري الجزيل إلى هيئة عمال الطباعة الذين قاموا بمجهودات كبيرة لإخراج هذه الأطروحة إلى الوجود بشكل لائق ومقبول لأعضاء لجنة المناقشة الموقرة.

وفي الأخير، إذا كانت هناك مطبات أو هفوات أو غلطات سواء في التعبير أو المضمون فإنني أنا المسؤول الوحيد عنها بالدرجة الأولى. وإني سألتزم أمامكم بتعديلها وإثرائها في طبعة جديدة إن شاء الله.

الطالب : جياد اعشامنة

## المقدمة

إن موضوع الإصلاح الإداري أصبح حديث الساعة لدى الكثير من علماء الإدارة المتخصصين في مجالاتها، بل وحتى لدى عامة الناس. ولاشك أن هذا الاعتقاد راسخ لدى الكثير من البلدان بان الإصلاح الإداري هو المحور الحاسم في نجاح التنمية من جهة، كما أن كل العمليات الإدارية المرتبطة أساسا بالتنمية والتطوير يتوقف نجاحها أو فشلها على فعالية الإصلاح الإداري الشامل ذاته من جهة ثانية.

ولا غضاضة في مثل هذا الإعتقاد، ولكن القضية هي أن أداء الجهاز الإداري لم يكن دائما في مستوى التطلعات، مما إنعكس سلبا على الإنسان أولا، ثم على أهداف خطط التنمية الإقتصادية والسياسية والثقافية والإجتماعية ثانيا.

وقد كان تدني مستوى الإنجازات عن مستوى الأهداف والتطلعات من دواعي إعادة النظر في الكثير من البديهيات والمسلمات حول قضية إصلاح الإدارة. لذا تسعى معظم الحكومات - خاصة حكومات الدول المستضعفة - إلى إصلاح إدارتها من أجل تحسين الأداء الإداري، والقضاء على التعقيدات الإدارية والأمراض البيروقراطية (Bureau pathologie)، أي خلق إدارة فعالة ورشيدة. وبالمقابل نجد عامة الناس ينادون بإصلاح إداري شامل يحقق لهم مطالبهم الشرعية، ويهدف إلى القضاء على الأمراض المكتبية وظاهرة الاغتراب الاجتماعي والاداري (Alienation) (1).

والواقع إن إتساع الأنشطة الحكومية، وإنتشار الوعي السياسي العام وبروز الثورة التكنولوجية، وتصادم الحضارات، التي يتميز بها عالم اليوم، قد كشفت عن وجود فجوة عميقة بين ما يسمى بالدول المتقدمة وما يسمى بالدول المستضعفة، وتلك الفجوة دفعت بالعديد من الدول المستضعفة إلى محاولة إنتهاج أسلوب "العلاج بالمثل" Homéopathic والتقليد الأعمى للغرب، بحجة اللحاق بالركب الحضاري. وقد تمثلت تلك المحاولات في تبني هذه الدول للعديد من أساليب إدارة التنمية وتنمية الإدارة الغربيتين. ولعل إنتهاج سياسة الصناعات المصنعة التي

---

1- علي محمد النقوي، الاتجاه الغربي من منظار اجتماعي، طهران : معاونية العلاقات الدولية في منظمة الاعلام الاسلامي، 1409هـ - 1989م، ص 23-24.

نادي بها جيراردیستان دبرنيس، وإصلاح الجماعات المحلية من منظور قانوني لاتيني، وأخيرا الترويج لإدارة السوق، وإعادة الهيكلة الإدارية، خير دليل على ذلك...

وقد أجبرت ظروف التغير هذه صانعي السياسات على محاولة الفهم العميق لإبعاد العمليات التنموية في الدول المستضعفة، ومنها الجزائر والتي محل الدراسة الميدانية، إلا أن تلك المحاولة كانت قد تركزت حول عمليات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، ولم تحظ التنمية الإدارية الشاملة إلا باهتمام طفيف. ومن هنا فإن هذه الدول المستضعفة هي بحاجة إلى إصلاح إداري شامل وأصيل في مختلف أجهزتها الإدارية التابعة، إنطلاقا من فهم الأبعاد البيئية والثقافية والحضارية في الإصلاح الإداري من جهة، والدعوة إلى أسلوب العلاج بالضد Allopathic والابتعاد عن التغريب والتقليد الأعمى من جهة ثانية.

إن دراستنا للاصلاحات الإدارية في الجزائر تعبر عن جهد متواضع للفت النظر إلى أهمية الإصلاح الإداري الشامل والأصيل ودوره في إحداث التطوير الإداري، وبناء إدارة فعالة تكون في خدمة عامة الشعب.

وانطلاقا من أهمية البحث، أشير إلى الهدف الأساسي المتوخى من هذه الدراسة والذي يتمثل في البحث - دراسة - الخلفيات الثقافية والأبعاد السياسية والاستراتيجية للاصلاحات الإدارية الحالية.

والهدف الأخر من البحث هو تحليل الواقع الإداري الجزائري وتفسير بعض الظواهر من أجل البحث عن الحقيقة النسبية، ومواجهة المشكلات التي تتخبط فيها إدارتنا.

أما حول إشكالية البحث التي أنطلق منها فإنها تتمثل في أن الإدارة الجزائرية لم تشهد بعد الإصلاح الإداري الشامل والجذري الذي يهدف إلى بناء إدارة فعالة تكون في خدمة عامة الشعب. وإذا سلمنا جدلا بان الإصلاحات الإدارية التي

قام بها النظام السياسي كبديل عن معالجة المشكلات التي تتخبط فيها إدارتنا، فهي في الحقيقة عبارة عن مجرد إصلاحات جزئية وطفيفة للحفاظ على استمراريته في الحكم، أي أنها لا تهدف إلى التغيير الجذري الذي يعتبر الحل الرئيسي للأزمة التي يتخبط فيها المجتمع.

ومما زاد في تعقيد الامور واستفحال هذه الظاهرة أن القمة التي تقوم ببعض هذه الإصلاحات بعيدة عن القاعدة إلى جانب انفصال شبه تام بين العلماء والقاعدة، مما أدى إلى الإدارة بالازمات وبالفوضى، واللاستقرار في جميع المجالات ...

إن الفرضيات التي نثيرها في دراستنا هذه تتمثل أساسا في النقاط التالية :

الفرضية الأولى : هل الاصلاحات الإدارية التي عرفتها جزائر الاستقلال من مرحلة الستينات إلى مرحلة السبعينات كانت جزئية ؟

الفرضية الثانية : وهل الإصلاحات الإدارية الجديدة لها دور في التنمية الإدارية الشاملة، أم يكون مصيرها مثل الإصلاحات السابقة ؟

الفرضية الثالثة : وهل للاصلاحات الادارية علاقة بالواقع الإداري الجزائري المعيش ؟

الفرضية الرابعة : ثم هل الاصلاحات الإدارية الجديدة يمكن أن تكون كانطلاقة في القضاء على الظواهر السلبية للأمراض المكتبية والتعقيدات الإدارية (أي الظاهرة البيروقراطية المنغلقة أو الهجينة) (1).

أما المنهج المستعمل في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتبر طريقة من طرق التحليل العلمي، ومنظم للظاهرة المدروسة ووصفها، وجمع المعلومات وتحديد المشكلة، وتقويم الظاهرة والقيام بمقارنة بعض الظواهر (2).

1-راجع في هذا الشان الكتاب الاكاديمي الآتي :

A. F. Leemans (editior), The management of change in goverment, Netherlands : matioinus Nijhoff. the hagve, 1976, pp. 118-119.

2- عمار بوحوش، محمد دنيبات، مناهج البحث العلمي اسس واساليب، الطبعة الاولى، الأردن : مكتبة المنار، 1989، ص 128.

وإنطلاقا من هذه الدراسة ساحاول أن أتطرق في البداية إلى المدخل العام التاريخي لفهم حقيقة الإصلاحات الإدارية الحالية ورسم معالم الاستراتيجية الإدارية في مجال الإصلاح الإداري الشامل والاصيل.

أما في الفصل الأول أتطرق إلى الإطار الفكري والنظري للاصلاح الإداري، وتحديد الاصول والمبادئ التي يبنى عليها الإصلاح الإداري الشامل والجذري، لنتوصل إلى خلق قاعدة نظرية متينة قد تكون المنطلق الأساسي في البحث والدراسة لواقع الإدارة الجزائرية خاصة وأن المفاهيم والمصطلحات أصبحت غير محايدة، وبالتالي لها خلفياتها الفكرية والحضارية.

أما في الفصل الثاني ساحاول تسليط بعض الاضواء الكاشفة على الإصلاحات الإدارية التي عرفتها الجزائر منذ الإستقلال إلى غاية إقرار نظام التعددية السياسية الذي نص عليه دستور 1989*، لاننا لا نستطيع فهم واقع الإدارة الجزائرية والتطلع إلى الإصلاح الإداري الشامل والجذري، إلا بدراسة الإصلاحات الإدارية السابقة وتشخيص المشكلات التي تتخبط فيها الإدارة الجزائرية.

وإذا كان القصد من هذه الدراسة هو معالجة ودراسة الإصلاحات الادارية في ظل التغيرات السياسية الجديدة، فإنني ساحاول في الفصلين الثالث، والرابع، أن أدرس واقع الإدارة الجزائرية، وربط هذا الواقع بالتغيرات السياسية. ولذلك أكون قد عالجت موضوعا جديدا يربط بين الإصلاح الإداري والإصلاح السياسي. أو ما يسمى اليوم بالتنمية الإدارية والتنمية السياسية. على ضوء المستجدات الحالية المستمدة من الواقع المعيش.

وفي الفصل الاخير ساحاول أن أقدم تصورا شاملا لحل مشكلة الإدارة الجزائرية، التي لم تخرج من فكرة الإدارة بالازمات والفوضى. كما وضعت خاتمة لاهم النتائج والخلاصات التي توصلت إليها. إلى جانب تدعيم بحثي بالجداول والإحصائيات الرسمية والملاحق، التي تحتاج إلى دراسات مستقلة.

---

* الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 23 فبراير 1989.

أما بشان المراجع المستعملة فهي بالدرجة الأولى تخص المصادر الرسمية من مواثيق ودساتير ونصوص وقوانين من جهة، كما تخص المراجع الأكاديمية الأخرى المتعلقة بالجوانب الإدارية والسياسية والثقافية والإقتصادية من جهة ثانية.

أخيرا أشير إلى بعض الصعوبات المختلفة التي واجهتني في القيام بهذه الدراسة العلمية المتواضعة، سواء من حيث المراجع القليلة في مكتباتنا خاصة ما يتعلق بفترة العهد الجديد، أو من حيث الحصول على المعلومات الحقيقية من الجهات المعنية عن التغيرات السياسية والإدارية، أو من حيث الحصول على الكتب الحديثة في الجامعات العالمية المختصة في الإدارة والسياسة.

كما لا يسعني في الأخير إلا أن أتقدم بالشكر الخالص إلى كل الذين ساعدوني في إعداد هذا البحث، وعلى رأسهم أستاذي ومشرفي الدكتور منصور بن لرنب، الذي قدم لي كل ما لديه من نصائح قيمة وتوجيهات هادفة ساعدتني على انجاز هذا البحث العلمي.

هذا البحث العلمي الذي أتمنى أن يكون في مستوى تطلعات الباحثين الجادين المتخصصين في حقل الإدارة من جهة، كما أتمنى أن يكون في خدمة البلاد والعباد من جهة ثانية.

وصدق الحديث الشريف القائل :

«من إجتهد وأصاب فله أجران، ومن إجتهد وأخطأ فله أجر واحد».

الجزائر في 1995/10/1

# المدخل العام

# لمحة تاريخية عن الإدارة الجزائرية

انطلاقا من موضوع البحث، سنحاول في هذا المدخل التاريخي المختصر أن نسلط بعض الاضواء على المراحل التاريخية التي عرفتها الإدارة الجزائرية ابتداء من فترة العهد العثماني، إلى فترة العهد الفرنسي، دون أن ننسى مرحلة الاستقلال السياسي. لانه لايمكن فهم الابعاد الاصلاحية التي عرفتها الإدارة الجزائرية دون الرجوع إلى هذه الحقبة التاريخية من تاريخ البلاد من جهة، كما أنه لايمكن أن نتصور أي إصلاح إداري مستقبلي دون فهم معطيات الحاضر المبنية أساسا على التاريخ من جهة أخرى.

إن المرحلة الادارية التي عرفتها الجزائر سواء في العهد العثماني، أو في العهد الفرنسي كانت في خدمة الطبقة الحاكمة. أما الشعب الجزائري، فكان يعيش تحت سيطرة الجهاز البيروقراطي المستبد الذي وظف أساسا لخدمة مصالح الحكام. لكن هذا لايعني أبدا أن المظاهر السلبية للعمل الإداري في العهد العثماني هي نفس المظاهر السلبية للعمل الاداري في العهد الفرنسي، فبالرغم من التجاوزات والسلبيات التي عرفتها الادارة الجزائرية في العهد العثماني إلا أنها كانت في خدمة البلاد، بعكس الادارة الجزائرية في العهد الفرنسي الذي دمر وخرب كل المؤسسات الحضارية، كما سنبينه ونوضحه في هذا المدخل التاريخي الهام والمعقد في آن واحد.

لايمكن لأي باحث حصيف يتحلى بالموضوعية والعلمية إنكار تاثير الادارة العثمانية أو الادارة الفرنسية - سلبا أو ايجابا - على الادارة الجزائرية، خاصة في المرحلة الأولى من الاستقلال السياسي للبلاد.

إن دراسة هذا التطور التاريخي للادارة الجزائرية، له أهمية كبرى في إبراز

السمات الأساسية والخصائص العامة للادارة الاستعمارسة التي أثرت على الادارة الحالية، وساهمت في ترسيخ بعض المفاهيم والمنطلقات في العمل الاداري الجزائري بعد الاستقلال السياسي.

وفي هذا الصدد يقول الاستاذ المؤرخ الدكتور جمال قنان : «... ويبدوا أن الوقت حان لالقاء نظرة نقدية على أعمال هذه المدرسة (وهو يقصد مدرسة التاريخ الاستعماري التي تستخدم الايديولوجية والموضوعية في تاريخنا) للتعرف فيما إذا كانت الاسس التي وضعتها للدراسات التاريخية هي أسس صالحة يمكن الاعتماد عليها وتوسيعها وتطويرها، أم أنها أسس غير صالحة كلية أو صالحة في بعض جوانبها يمكن إهمال الغير الصالح والاحتفاظ بالباقي، وباختصار -يجب حوصلة لهذه التركة الفكرية وتقييمها- وهذه الحوصلة هي من الضرورات القصوى في المرحلة الراهنة وعليها يتوقف توظيف جهود البحث في الحاضر والمستقبل توظيفا إيجابيا مفيدا يساهم في حركة التطور العامة للمجتمع» (1).

فماذا عن التاريخ الاداري-السياسي للجزائر في العهد العثماني ؟

---

(1) - جمال قنان، قضايا ودراسات في تاريخ الجزائر الحديث والمعاصر، الجزائر : منشورات المتحف الوطني للمجاهد، 1994، ص9.

# - الادارة الجزائرية في العهد العثماني -

عرفت الجزائر كغيرها من بلاد المغرب العربي نماذج مختلفة من الحكم، بعضها من وضع أبنائها كالممالك البربرية والدولة النوميدية والخلافة الاسلامية ودولة الامير عبد القادر الجزائري.

والبعض الآخر فرض من قبل البلدان الاستعمارية التي كانت تتنازع فيما بينها لاستغلال البلاد واستعباد العباد.

إن طبيعة الحكم في الجزائر قبل الاسلام كان نظاما عشائريا تميز بالجمود والتسلط على مستوى العائلة والقبيلة، أما على المستوى المركزي فقد اتسم بالمرونة حيث شكلت القبائل والمدن شبه اتحاد فيدرالي تحت سلطة ملك يفرض نفسه بالقوة أو بالذكاء، غير أن إرتباط القبيلة برئيسها جعل الملك لايستطيع إتخاذ قرارات هامة دون استشارة أو موافقة رؤساء القبائل.

وقد عمل الرومان بعد استلائهم على الجزائر، على تقسيم المملكة إلى مقاطعات ونصبوا على رأس كل منها رئيس قبيلة يتمتع بالسلطة المطلقة، حتى أدى إلى القضاء على النظام الواحد الذي كان معتمدا من جهة، وتحطيم وازالة العلاقات الاجتماعية والسياسية التي كانت قائمة بين القبائل في ظل المملكة من جهة أخرى. وهو ما مكن الرومان من السيطرة وإقامة نظام تمييزي طيلة أربعة قرونا تقريبا (42-429م) (1)

أما في ظل الإسلام، فإن الجزائر عرفت نماذج متقاربة في الحكم أشهرها حكم الرستميين والحماديين والمرابطين وأخيرا الموحدين الذين استطاعوا توحيد بلاد المغرب العربي تحت إمارتهم إلى أن ضعفت قوتهم بسبب الضعف الذي بدا على طريقة حكمهم وتسيير شؤون الأمة، فانقسمت الامارة إلى ثلاثة مناطق تعرف الآن باسم المغرب، والجزائر، وتونس، التي كانت محل اعتداءات متكررة من قبل الاسبان الذين تمكنوا على إثرها من احتلال بعض المناطق الشمالية الساحلية، في سنة 1492م بعد سقوط غرناطة في يد الملك الكاثوليكي فريدنياند وزوجته الكاثوليكية ايزبيلا. ونقل الاسبان بعد ذلك نشاطه الصليبي إلى شمال افريقيا،

---

(1) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة : دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص 6-7.

فاحتلوا المرسى الكبير عام 1505م*، ووهران عام 1509م، وبجاية عام 1510م، وغير ذلك من المدن الجزائرية. (1) واستمر النفوذ الاسباني يتزايد وعجزت الامارات الاسلامية القائمة في المنطقة عن محاربته، ولذا دعا سالم حاكم الجزائر، عروج وخير الدين اللذان اشتهرا بالخبرة البحرية وبالفعل جاء عروج وإخوته الثلاث إلى الجزائر باسطولهم البحري عام 1516م. وكانت هناك عدة عوامل للترابط بين الجزائر والعثمانيين أهمها روابط العقيدة الاسلامية، وروابط الجهاد في سبيل الله، والاعتداءات الصليبية على الأراضي الجزائرية.

إذا، إن التدخل العثماني في الجزائر لم يتم بغزو عسكري كما تروج له مدرسة الاحتلال الفرنسي (2) بل كان لحماية المسلمين من الخطر الصليبي.

لقد تميز عهد الحكم العثماني في بلادنا، والذي دام ثلاثة قرون (1516م-1830م)، بأربع مراحل أساسية، حيث عرفت كل مرحلة تنظيما إداريا خاصا بها.

فالمرحلة الأولى تتمثل في حكم البايات (1558م-1588م)، وفيها كان النظام مركزيا حيث سيطر القادة سيطرة تامة على مقاليد الحكم والادارة في البلاد، ويعود ذلك إلى عدة عوامل، أهمها الصراع الخارجي مع القوى الصليبية من جهة، والصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم وتسيير البلاد من جهة أخرى.

- مرحلة الباشوات (1588م-1659م)، وخلال هذه المرحلة استمر الحكم مركزيا واستمرت الحرب مع الصليبيين إلى جانب الصراع الداخلي على الحكم، وأدى ذلك إلى التأثير على السلطة في التفكير في إقامة تنظيم إداري محكم.

- مرحلة الآغوات (1659-1671)، تميز هذا النظام بالطابع العسكري وكان نظام الادارة في هذه الفترة مضطربا وعمت الفوض والعنف، بالرغم من المحاولات لايجاد نوع من الشورى داخل الطبقة العسكرية الحاكمة.

---

(*) لاننسى كما يقول المؤرخين بان الاسبان احتلوا مرفا عنابة عام 1463م كذلك لاننسى بان المرسى الكبير - وخلال الحروب مع الغرب الصليبي- احتله البرتغاليون من عام 1415م إلى 1437م، ثم ابعدوا عنه إلى أن جاء الاسبان ....

(1) - أحمد توفيق المدني، حرب الثلاثمائة سنة بين الجزائر واسبانية 1492م-1792م، ط3، الجزائر : م. و. ت، 1984، ص 93.

(2) - راجع في ذلك الكتابات الهامة التي الفاها الكعاك عثمان وتوفيق المدني والمهدي بوعبدلي ومولود قاسم وعبد الجليل التميمي وجمال قنان الخ ...

- مرحلة الدايات (1671-1830)، وهي المرحلة التي تأكد فيها الوجود الحقيقي للحكم العثماني في البلاد، نظرا لما سادها من إستقرار وتنظيم إداري مركزي ومحلي.

وكانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من الداي والديوانين (1).

1- **الداي** : وهو القائد العام للجيش ورئيس السلطة التنفيذية، إلى جانب احتكاره لجميع السلطات العامة في الدولة.

2- **الديوان الخاص** : وهو مجلس الدولة، يشبه إلى حد كبير مجلس الوزراء في الدولة الحديثة.

3- **الديوان العام** : يقوم بمهام وأعمال السلطة التشريعية، يتكون من الموظفين السامين في الدولة والقضاة، والفقهاء الكبار، وكتاب الدولة، ومن بين أعضاء هذا المجلس يتم انتخاب رؤساء المقاطعات المحلية التي كانت موجودة في ذلك الوقت وهي :

أ- دار السلطان : وتشمل المناطق الخمس التي تخضع لسلطة الداي مباشرة وهي : الجزائر، البليدة، القليعة، شرشال ودلس.

ب- بايلك الشرق وعاصمة قيادته قسنطينة، وتتميز هذه المقاطعة بعدم تمكن الحكومة المركزية من التحكم الكامل فيها، حيث كان رؤساء القبائل يحثون المواطنين على القيام بالثورات والتمرد ضد الحكم المركزي ورفض دفع الضرائب.

ج- بايلك التيطري وعاصمته المدية، وتعد هذه المقاطعة أقل شأنا من حيث الاهمية السياسية والإقتصادية، ذلك لأن الديوان الاكبر الموجود في العاصمة هو الحاكم الحقيقي في هذه المقاطعة، كونه يتدخل في كل الأمور والشؤون التي تخص هذه المقاطعة.

د- بايلك الغرب وكانت عاصمته في البداية مازونة ثم معسكر وأخيرا وهران منذ 1792م، والطابع العسكري هو المميز لهذه المقاطعة نظرا للحروب التي قامت

---

(1)-Claude Collot, Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830 - 1962), Alger : O.P.U, 1987, pp. 26-28.

بين العثمانيين وسلاطين المغرب الاقصى من جهة، والدفاع عن البلاد ضد الغزو الإسباني من جهة أخرى.

ويعتبر الديوان بنية مقتبسة من الدولة العثمانية وكانت تمثل في حينها عنصر جديد وتطوير أدخله السلاطين العثمانيون في المؤسسات الإسلامية، وكان له صدى واسع في الرأي العام الإسلامي في البلدان المختلفة، إذ اعتبر دليل على صدق نوايا السلاطين في خدمة الإسلام بتطبيق مبدأ الشورى الذي نص عليه الكتاب والسنة (1).

وكانت تعقد فيه اجتماعات لتبادل الآراء والمشورة، ويقوم في العادة بإتخاذ قرارات في جميع القضايا التي تهم البلاد، وإرسال التعليمات التي تخص مختلف الامور ويناقش كل المسائل التي تعرض عليه، وهو يسير في جدول أعماله وفق جدول دائم ،وثابت ولا يحيد عنه إلا في الحالات الإستثنائية عندما تطرأ أحداث جديدة وذات أهمية كبرى، كما كان له دور في حياة البلاد، وكان له الفضل في عدم حدوث الفوضى والإضطرابات (2).

إن التقسيم الإداري في الجزائر إبان العهد العثماني كان يضم عددا كبيرا من الاقسام (533 قسما)، «كما يتضح ذلك في الجدول رقم :1».

والخلاصة التي نستنتجها مما سبق، إن التنظيم الإداري العثماني في الجزائر، كان نظام مركزي عسكري، فبالرغم من وجود مؤسسات إدارية وسياسية تهدف إلى توسيع المشاركة في إدارة أمور البلاد وتحقيق مبدأ الشورى، إلا أن طبيعة الحكم العسكري الذي كان سائدا في تلك الحقبة التاريخية أثرسلبا على تنظيم وإيجاد إدارة فعالة تخدم مصالح سكان البلاد.

وفي هذا الصدد يقول أحد الكتاب : «إن الإدارة في العهد العثماني كانت أقرب إلى الإدارة العسكرية منها إلى الإدارة المحلية أو الشعبية، فلم تعتني بالمواطنين أو العمل على تحقيق أهدافهم ومطامحهم، بل اهتمت بالحفاظ وحماية مصالح الطبقة الحاكمة، وعملت على خدمة الحكام العسكريين» (3).

ونتيجة لهذا التنظيم الإداري المغلق زاد الصراع والتنافر بين الأجهزة الإدارية والمواطنين الذين فقدوا الثقة في الإدارة وأصبحوا يرفضون التعاون

---

(1) - جمال قنان، معاهدات الجزائر مع فرنسا (1619-1830)، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1987، ص244، 248.

(2) - جمال قنان، نصوص ووثائق في تاريخ الجزائر الحديث (1500 - 1830م)، الجزائر : المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1987، ص44.

(3) - خميس اسماعيل السيد، الإدارة العامة في الجزائر، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1975، ص 5.

وتطبيق أوامرها، وهذا ما ساهم في تفشي مساوئ وسلبيات العمل الإداري التي أثرت هي بدورها في تربية وسلوكات أفراد المجتمع الجزائري.

وباختصار، تميز الحكم العثماني في الجزائر -حسب هذه النظرة الضيقة-(1) بممارسة السلطة المركزية بواسطة فئة من العسكريين، كما أن الأجهزة الإدارية كانت تعمل في إطار حماية مصالح سلطة الطبقة الحاكمة.

ولكن لو نظرنا إلى المسألة في بعدها الحضاري والثقافي وتقييم التاريخ فإننا نؤكد ما قاله الفيلسوف الكبير وعالم الاجتماع علي شريعتي : «في القرنين السادس عشر والسابع عشر، كان أهم قطبين في العالم هما الإسلام وأوروبا المسيحية، وكانت المعركة التاريخية بين الشرق والغرب، آسيا وأوروبا مستمرة. كانت الدولة العثمانية هي مركز سلطة الإسلام، وكانت أوروبا الشرقية مركز سلطة الغرب، التي كانت تعيش فترة نهوض في جميع الميادين بعد القرون الوسطى ... للدولة العثمانية مساوئ ومفاسد، بحيث لايمكننا إعتبارها دولة قائمة على مبادئ الإسلام الصحيح والعدالة الإجتماعية لكنها وحدت القوميات والشعوب الإسلامية في وحدة سياسية عسكرية، كانت وحدها هي ضمان استقلال المنطقة» (2).

إذا، الامر واضح بين التصور الذي يحاول أن يجعل الاتراك والدولة التركية، خاصة في الجزائر والتي كانت مهددة بالإحتلال الصليبي، دولة اسلامية جاءت لنجدة السكان الذين طلبوا منها ذلك، رغم الممارسات السياسية غير العادلة والتي بدأت في الحقيقة منذ ظهور الملك العضود بعد الخلافة الراشدية، وبين التصور التغريبي الذي يحاول أن يجعل الخلافة العثمانية والدولة العثمانية ما هي إلا استعمار واحتلال مثل الاحتلال الفرنسي المدمر!؟ وبذلك يكون قد خدم المشروع الصليبي دون أن يدري أو يدري لتدمير ذاته الحضارية.

إن الوجود العثماني في الجزائر - ومن خلال مؤسساته المختلفة- لم يكن في يوم من الايام وجودا احتلاليا وإستدماريا، بل كان وجودا معنويا أكثر منه ماديا، رغم بعض التجاوزات التي تقع داخل البيت الإسلامي أو العربي أو الوطني.

وهذا ما يجب الانتباه إليه عندما ندرس التاريخ السياسي والاداري الاسلامي والعربي ونقارنه بالمدرسة الصليبية الاحتلالية التي تروج لمشروعها الحضاري والثقافي في داخل الديار العربية والاسلامية.

فماذا عن الادارة الفرنسية الاحتلالية في الجزائر؟

---

(1) - منصور بن لرنب، «المؤسسات السياسية والإدارية الجزائرية في العهد العثماني» (الجزء الأول)، مجلة العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الصادرة بجامعة الجزائر، العدد الأول، 1994، ص 87-94.

(2) - فاضل رسول، هكذا تكلم علي شريعتي، ط3، بيروت : دار الفكر للنشر، 1987، ص 47-48.

## - الإدارة الجزائرية في العهد الفرنسي -

اعتبرت الجزائر بعد احتلالها من قبل فرنسا سنة 1830 أرضا محتلة وأخضعتها بالقوة للحكم العسكري، وأصدر مرسوم في جويلية 1830، ينص على أن الجزائر من ممتلكات فرنسا في افريقيا.

ويرجع هذا الاحتلال في نظر بعض المؤرخين والكتاب إلى عدة عوامل منها؛ إنهزام جيش نابليون في أوروبا، والأطماع الإستعمارية في خيرات واستراتيجية منطقة المغرب العربي، وتغير موقف الرأي العام الفرنسي اتجاه النظام السياسي الفرنسي بعد الأزمة السياسية التي أثرت على استمرارية الحكومة آنذاك، بالإضافة إلى هذه العوامل هناك العامل الحضاري الثقافي والذي يعتبر أساس الصراع بين الحضارة الاسلامية والحضارة الغربية، ونظرا لأهمية هذا العامل، عملت الحكومة الفرنسية على مسخ وطمس الشخصية الجزائرية العربية الإسلامية كمحور استراتيجي لتحقيق أهدافها الإستعمارية، وهذا بواسطة استعمال عدة وسائل للسيطرة واخضاع الشعب الجزائري إلى نفوذها (1).

في هذه النقطة نحاول دراسة التطور التاريخي للادارة الجزائرية في عهد الإستعمار الفرنسي، ونبين بعض السمات والمبادئ الاساسية للادارة الفرنسية الاستعمارية التي عملت على الحفاظ واستمرارية النظام الإستعماري في البلاد لمدة مائة واثنان وثلاثين سنة، ومدى تاثير مبادئ الإدارة الإستعمارية في التنظيم الإداري الجزائري بعد الإستقلال السياسي.

إن التنظيم الإداري والسياسي للنظام الفرنسي تجاه الجزائر كان له هدفين أساسيين : هدف مباشر يتمثل في فكرة دمج المجتمع الجزائري في المجتمع الفرنسي،

---

(1) - راجع في هذا الشان على سبيل المثال لا الحصر :
- ابو القاسم سعد الله، الحركة الوطنية الجزائرية، ثلاثة أجزاء، ط3، الجزائر : ش.و.ن.ت، 1983.
- احمد بن نعمان، التعريب بين المبدا والتطبيق، الجزائر : ش.و.ن.ت، 1981.

وهدف غير سياسي، هو انشاء مؤسسات إدارية مدنية تعمل على كسر شوكة الشعب الجزائري من الناحية الاقتصادية، إلى جانب ترسيخ أساليب العمل الإداري التي تتناقض والمنطلقات الفكرية والحضارية والثقافية للشعب الجزائري العربي المسلم.

إن التنظيم الإداري والسياسي في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي عرف ثلاث مراحل متميزة هي مرحلة ما قبل نظام 1947م (1830-1947م)، ومرحلة هذا النظام (1947-1956م)، ثم مرحلة ما بعده (1956-1962م) (1). إلا أنه في الواقع هي تقسيمات شكلية واعتباطية، الغرض منها غرس فكرة أن كل مرحلة كانت أفضل من الأخرى، رغم انها واحدة. كما ساحاول أن أبينه في هذه المرحلة من الإستعمار الفرنسي مع الإشارة إلي الإدارة الجزائرية في عهد الأمير عبد القادر باعث ومؤسس الدولة الجزائرية الحديثة.

---

(1) - احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة احمد صاصيلا، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص129.

## أولا - الإدارة الجزائرية في عهد الأمير عبد القادر .*

إن العمل السياسي والإداري الذي عرفته حكومة الامير عبد القادر يختلف في طبيعته وأهدافه عن العمل الإداري الفرنسي الذي كان هدفه حماية أوروبي الجزائر والقضاء على مقومات الشخصية الجزائرية.

إن النظام السياسي والإداري الذي أتى به الامير عبد القادر، قام على مبادئ الشورى والحرية والمساواة والعدالة التي عادة ما تتيح الفرص للأفراد للمشاركة والتشاور في اتخاذ التدابير والقرارات الجماعية، كما أن تنظيم حكومة الامير عبد القادر، كان هدفه إنشاء إدارة فعالة ووطنية.

إن حكومة الامير عبد القادر كانت تتشكل من السلطة التنفيذية التي يترأسها شخصيا وكان يساعده وزراء وكتاب ورؤساء دواوين يتولون الشؤون الداخلية والخارجية، ثم هناك السلطة التشريعية المتداخلة مع السلطة القضائية التي كان يترأسها مجلس الشورى، وهذا الاخير يترأسه رئيس السلطة القضائية.

أما من ناحية التنظيم الإداري المحلي، فقد حاول الامير عبد القادر استبدال التنظيم الإداري العثماني بتنظيم آخر يقوم على تقسيم البلاد إلى وحدات إدارية اقليمية متماثلة ويعين على رأس كل وحدة إدارية خليفة يمارس سلطات واسعة دون تحديد زمني لمدة ولايته.

فبالنسبة للتنظيم الإداري للدولة الجزائرية نجد الامير عبد القادر لجأ إلى التنظيم الهرمي المحكم قصد مواجهة انعدام السلطة الذي كانت تشكو منه البلاد من جهة، والقضاء على نظام الامتيازات الذي اعتمد في ظل نظام الحكم العثماني من جهة أخرى.

---

(*) - راجع في ذلك :
- اديب حرب، التاريخ العسكري والإداري للأمير عبد القادر الجزائري (1808-1847)، ط1، الجزائر : ش.و.ن.ت، 1983، 1125 صفحة.
- مجلة الثقافة، عدد خاص (75) بالامير عبد القادر، الصادر بالجزائر، ماي - جوان 1983، 324 صفحة.
- مجلة التاريخ، عدد خاص بالذكر المئوية لوفاة الامير عبد القادر (1883-1983) الصادر بالجزائر. المركز الوطني للدراسات التاريخية، 1983، 296 صفحة.

فقد قسمت إمارته إلى مقاطعتين هما تلمسان ومعسكر العاصمة ثم تضاعف العدد ليصبح عام 1839م، ثمانية مقاطعات، وقسم الامير عبد القادر كل مقاطعة إلى عدة دوائر ووضع على رأس كل دائرة حاكما يحمل لقب آغا، والدائرة تضم عددا من القبائل يحكمها ضابط إداري يحمل لقب قائد، وتحت القائد يوجد مسؤول إداري يحمل لقب شيخ وتقع تحت إشرافه عشيرة من عشائر القبائل.

وهذا التنظيم الذي ياخذ بعين الاعتبار العلاقات الاجتماعية والاوضاع العامة السائدة في البلد في تلك الفترة، لم يتمكن الفرنسيون من اختراع ما هو أفضل وأضبط منه عندما آل إليهم حكم البلاد فيما بعد، فاكتفوا باعتماده كما هو، دون أن يدخلوا عليه تعديلا يذكر (1).

كان الامير عبد القادر يصدر أوامره إلى الخليفة، وترجع القضايا الهامة بطريقة عكسية من الشيخ حتى تصل إليه (أي الامير)، أما القضايا المحلية فإن الضباط الإداريين يتمتعون بالصلاحيات الضرورية واللازمة لمعالجتها على المستوى المحلي. وقد كان الامير عبد القادر شديد الدقة في اختيار الإداريين، ويعتمد على مراقبتهم بواسطة ممثلين له، تجنبا لاحتمال أية محاولة للانفصال أو الإستبداد بالسلطة.

وبفضل هذا التنظيم الإداري الذي قام به الامير عبد القادر، استطاع أن يخلق إدارة وطنية وقفت طيلة سبعة عشر سنة في وجه أعمال الإستعمار الفرنسي، الذي كان هدفه القضاء على كل ما يخدم المجتمع الجزائري.

وكانت الدولة عند الامير عبد القادر تتميز بكونها انبعثت عن إرادة شعبية وبيعة شرعية في عهد كانت فيه الدولة في العالم الإسلامي تعيش على السلطانية والحكم الموروث والتقاليد. وقد تميزت دولته بعدة مبادئ هي :

أ- الالتزام برأي الجماعة، أي الاخذ بمبدأ الشورى في اتخاذ القرارات.

ب-مبدأ الالتزام بحكم القانون، كونه يعتمد على الكتاب والسنة في التدبير.

---

(1) - اسماعيل العربي، " حكومة الامير عبد القادر إدارتها ومهامها " مجلة الثقافة، الصادرة بالجزائر، عدد خاص (75)، في تاريخ رجب - شعبان 1403 هـ/ ماي - جوان 1983م. ص 223.

جـ- الدولة عنده متشعبة باحكام الدين، أي أنه يعمل وفق ما نصت عليه الشريعة الإسلامية.

د- مشاركة مجلس العلماء معه في الحكم وإتخاذ القرارات لتبني قرار الاغلبية مع احترام رأي الاقلية.

هـ- الربط بين الحكم والتوحيد.

و- مبدأ المساواة بينه وبين المواطنين، وكان الامير عبد القادر في أعماله يتميز بالشورى وياخذ باصوات المعارضين ولا يستعمل سلطة القرار عليهم. وإذا كانت قرارات هامة وخطيرة على البلاد يحضر القضاة والعلماء (1).

بعد سقوط نظام الامير عبد القادر، قامت الإدارة الفرنسية محل الإدارة الوطنية، وأصبحت إدارة الاحتلال الإستعماري تسعى للتحكم وخدمة الاجانب بدلا من تقديم الخدمات للمواطنين الجزائريين.

وما يمكن قوله أثناء الاحتلال الاستعماري الفرنسي أنه لايوجد فرق من حيث الوسائل والاهداف بين المراحل التي عرفتها الإدارة الجزائرية في تلك الفترة.

---

(1) - عبد الله شريط، مع الفكر السياسي الحديث والمجهود الإيديولوجي في الجزائر، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986، ص 98-102.

## ثانيا - الإدارة الجزائرية في العهد الفرنسي.

### المرحلة الأولى 1830 - 1947 :

كان خلالها الحاكم العام التابع لوزارة الحرب ممثلا للسلطة الفرنسية في الجزائر، ويسانده مجلس استشاري يضم كبار الشخصيات العسكرية والمدنية. وفي عام 1845 قسمت البلاد إلى ثلاث مقاطعات تتالف من أقاليم مدنية وأقاليم عربية، الاقاليم المدنية هي تلك التي يقيم فيها الاوروبيون، أما الاقاليم العربية فتلك التي يقيم فيها العرب فقط وتخضع للادارة العسكرية. وإلى جانب هذا هناك مناطق مختلطة وهي المناطق التي يقيم فيها جزائريون إلى جانب وجود أقلية من الاوروبيين حيث يطبق القانون المدني على الاوروبيين، والنظام العسكري على الجزائريين.

ولذلك تميزت الإدارة الإستعمارية مع بداية المرحلة الاولى بالسمة العسكرية وخدمة الفرنسيين وإضعاف الجزائريين واستغلالهم وإبعادهم عن الاجهزة الإدارية الإستعمارية.

وفي سنة 1854 أوجد نظام جديد في الاقاليم العربية وعرف بالمكاتب العربية، مهمتها أو وظائفها، تسهيل الاتصال بين الإدارة الاستعمارية والاهالي، وجمع الضرائب والعدل وحفظ النظام (1).

وقد شهدت هذه المرحلة عدة سياسات إستعمارية، حاولت الإدارة الفرنسية من خلالها الإستغلال الكلي للمجتمع الجزائري. وفي عام 1948 ظهرت سياسة ربط الإدارات الجزائرية مباشرة بمختلف الوزارات الفرنسية التي أصبحت تمارس سلطتها على الجزائر بدل اخضاعها لوزارة الحرب التي كانت تمارس سلطتها على الإدارة في الجزائر.

غير أن ذلك لا يعني بأن النظام المحلي المتبني في فرنسا قد طبق في الجزائر بحذافره مثلما هو الحال في فرنسا، فالمناطق التي يسكنها الاوربيون انشئت بها بلديات شبيهة تقريبا بالبلديات في فرنسا من حيث الاختصاص دون التشكيل،

---

(1) - Claude Collot, op. cit, pp. 42-44.

ذلك أن رئيس البلدية لا ينتخب وإنما يعين لمدة خمس سنوات من قبل الامبراطور أو المحافظ، وأن يخصص للأوربيين ثلث مقاعد المجلس البلدي، أما الثلث المتبقي فيوزع بين المسلمين واليهود والاجانب.

وخلاصة المرحلة الاولى، فإن كل القوانين التي أصدرتها الإدارة الفرنسية تعتبر سياسة إستعمارية لتمكين الاقلية الاوربية من السيطرة وقهر الاغلبية الجزائرية، وهذا بالرغم من سياسة الجمهورية الثالثة التي حاولت العمل بإدارة مدنية بدل الإدارة العسكرية. لكن في الحقيقة أن هذه السياسة المنتهجة من قبل النظام الإستعماري، كانت تهدف إلى إخضاع البلاد للسلطات الفرنسية وحماية الاقلية الاوربية بالجزائر واستقرار الوضع بهذه الاخيرة والقضاء على مبادئ ومقومات الشعب الجزائري.

## المرحلة الثانية (1947 - 1956) :

تضمن قانون 20 سبتمبر 1947، محاولة لإعادة تنظيم البلاد من الناحيتين السياسية والإدارية، كما نص على ثلاثة محاور أساسية، الحاكم العام، المجلس الجزائري، وأخيرا التنظيم المحلي للجزائر.

فعن طريق هذا التنظيم السياسي والإداري يتولى الحاكم العام السلطة الرئيسية، والمتمثلة أساسا في السلطة التنظيمية والعسكرية والامنية في الجزائر. ويحافظ على كل الدوائر المدنية بإستثناء العدل والتربية الوطنية المرتبطين مباشرة بوزراة العدل والتربية الوطنية في فرنسا. ويساعد الحاكم العام في مهامه، مجلس حكومي مؤلف من ستة أعضاء (06)، وهو بمثابة جهاز إستشاري يساعده في مهامه المذكورة أنفا.

أما فيما يخص المجلس الجزائري، فإنه يتالف من 120 عضوا نصفه من أوروبيين والنصف الآخر من المسلمين الجزائريين (*)، ويعتبر هذا المجلس جمعية إدارية وليست جمعية سياسية أو جهاز نيابي، وذلك لان صلاحياته إدارية ومالية. كما أن النظام يمنح للمجلس الجزائري إختصاصا في مجلس تامين وإلغاء البلديات المختلطة وتنظيم التعليم باللغة العربية، وشروط ممارسة المرأة الجزائرية لحق التصويت (1).

---

(*) - لو تاملنا جليا في هذه التركيبة البشرية نجدها كانت تطالب بالإندماج والمساواة مع الفرنسيين.

(1) - أحمد محيو، المرجع السابق ذكره، ص 126-127.

وبالرغم من الاختصاصات المنوطة بالمجلس الجزائري، إلا أنها مقيدة بسلطة الحاكم العام والسلطات في فرنسا، وعلى هذا فإن كل قرار يخدم أبناء الجزائر غير قابل للتنفيذ، ونظرا لخضوع المجلس الجزائري لسلطة الحاكم العام، فإنه أصبح وسيلة في يد الإدارة الإستعمارية، باعتباره إنتاجا لها، ولم تطبق مواده أصلا في الإدارة الفرنسية بالجزائر.

أما بالنسبة للتنظيم المحلي، فقد نصت المادة 53 من نظام 1947، على أن المجموعات الجزائرية هي البلديات والمحافظات، وهذا معناه إلغاء البلديات المختلطة والاقليم الجنوبي من البلاد. لكن في الحقيقة أن هذه الاجراءات البسيطة التنظيمية لم تطبق وبقي التنظيم المحلي في الجزائر على ما هو حتى عام 1954. حيث كانت ثلاث محافظات على رأس كل منها محافظ ومجلس عام مثل فيها المسلمون بنسبة النصف وذلك عام 1954. وإلى جانب المحافظات، كانت هناك ثلاثة أنواع من البلديات : بلديات لها صلاحيات واسعة وتوجد في مناطق الاوربيين ويطبق عليها القانون المعمول به في فرنسا، والنوع الثاني يتضمن البلديات المختلطة، وهي تشمل مناطق تواجد الجزائريين ويطبق عليها مرسوم 1919، وتدار من قبل إداري مدني تعينه السلطة المركزية ويساعده عدد من القادة يتولى كل منهم مسؤولية دوار، كما توجد بعض المراكز البلدية التي أحدثت في عام 1937، وتدار من قبل جماعة ورئيس منتخبين، إلا أن صلاحياتها محدودة. وأخيرا هناك أراضي الجنوب الخاضعة للادارة العسكرية.

إن التنظيم السياسي والإداري لنظام 1947، كان يهدف إلى خلق إدارة إستعمارية قوية لتدعيم المركزية الشديدة وعزل السكان الجزائريين عن تدبير شؤونهم وتحقيق أهدافهم. وقد أحدثت الإدارة الإستعمارية تنظيم إداري محلي -(بلديات لها الحق في ممارسة السلطة، وبلديات مختلطة ومراكز بلدية) مكنها من السيطرة واستغلال خيرات الشعب الجزائري، وعزله عن المشاركة السياسية وتسيير شؤونه بنفسه.

**المرحلة الثالثة - التنظيم الإداري من عام 1956 إلى عام 1962 :**

إن اندلاع ثورة نوفمبر الخالدة عام 1954، لم يؤد فقط لاصلاح التنظيم الإداري، وإنما ساهم كذلك في إصلاح التنظيم السياسي في الجزائر (1) حيث قامت الإدارة الفرنسية بإدخال تعديلات جزئية على المستوى المركزي والمستوى المحلي لاغراض تخدم أهدافها التوسعية والإستدمارية.

فاول إجراء أتخذ يتضمن حل المجلس الجزائري ونقل صلاحياته للحاكم العام، ومن ثم أصدر مرسوم يتضمن تقسيم الجزائر إلى خمسة أقاليم على رأس كل منها السلطات التالية : ممثل للسلطة المركزية (للحكومة الفرنسية)، وجمعية إقليمية منتخبة من قبل هيئة إنتخابية واحدة وبالتصويت العام، وحكومة اقليمية، وأخيرا سجلس إقليمي (2).

أما السلطات المركزية، كانت ممثلة بمندوب حكومة الجمهورية في الجزائر وهو شبيه بالحاكم العام والمجلس الجزائري من حيث الصلاحيات والسلطات. وإلى جانب المندوب العام، هناك المحافظون ونوابهم والشعب الإدارية المتخصصة (S.A.S)، والشعب الإدارية المدنية (S.A.U)، وتدار هذه الشعب من قبل ضباط عسكريون، هدفهم القضاء على ثورة التحرير، وتشبه هذه الشعب المكاتب العربية (B.A) القديمة سواء من حيث قيادتها أو أهدافها.

أما على المستوى المحلي، فإن الإدارة الإستعمارية اتخذت إجراء إصلاحي إقليمي في 28 جوان 1956، أدى إلى ارتفاع عدد المحافظات من تسع محافظات إلى ثلاثة عشرة، وفي 7 نوفمبر 1959، صدر مرسوم يحدد نهائيا عدد المحافظات بخمسة عشرة، وبذلك أصبحت وحدات الإدارة المحلية في الجزائر كما يلي، المنطقة الشمالية وتضم تلمسان وهران، مستغانم، الشلف، الجزائر، المدية، سطيف، قسنطينة، عنابة ثم منطقة الهضاب العليا وهي سعيدة، تيارت، باتنة. ومنطقة الصحراء وتشمل محافظتي الساورة والواحات.

أما فيما يخص البلديات، فإن الإصلاح نص على إلغاء البلديات المختلطة وأقام بلديات تتمتع بالحق في الممارسة، وبلغ عددها 1458 بلدية، نظمت إداريا وفق

(1) - بوحوش عمار، منصور بن لرنب، عقيلة ضيف الله، خديجة جوه، التاريخ السياسي والإداري للجزائر قبل 1830 إلي اليوم، بحث جماعي مطول في إطار وحدة البحث المقدم للجامعة الجزائرية، 1409هـ-1989م.
(2) احمد محيو، المرجع السابق ذكره، ص 128.

القانون البلدي لعام 1884، باستثناء خاصيتين، أولها أن المجلس البلدي منتخب حسب قاعدة التمثيل النسبي بين مجموعتي السكان وأن سلطة الوصاية التي يمارسها نائب المحافظ اتسعت وأصبح يمارس جزءا من صلاحيات الشرطة البلدية (1).

أما التنظيم الإداري للدائرة، فإن المشرع الفرنسي لم ينص على استقلالية الدائرة من الناحية المالية والمعنوية، حيث لم يمنح أهمية للدائرة في النظام الإداري، هذا ما أدى إلى تقليص عدد الدوائر إلى 91 دائرة عام 1961.

وفي إطار هذه الإصلاحات الإدارية، تم إنشاء لجان للاصلاح الإداري سنة 1960 (لجنة ديماري ولجنة ديشو)، هدفها خلق إدارة قوية لتحقيق أغراض مشروع قسنطينة (2).

وبموجب هذه التنظيمات، (3) تمكنت فرنسا من فرض سيطرتها المادية على الجزائر وتمكن المعمرون وبمساعدة الجيش من الإستيلاء غير الشرعي على الأراضي الزراعية، ونهب خيرات الجزائريين وإبعادهم عن المشاركة في الحياة السياسية وإخضاعهم لنظام قضائي خاص، وإن كان تطبيق التشريع الجزائي قد أنيط بمحاكم، وبالحاكم العام الذي كان يتمتع بسلطة القاضي الجزائي وسلطة فرض الضرائب على المواطنين وحرمانهم من حرية الرأي والتعبير والتمثيل الحر غير المقيد.

وعموما، فإن الفترة السابقة للاستقلال السياسي، تميزت بمؤسسات إدارية لم تستعمل إلا كأداة لخدمة الإدارة الإستعمارية فقط، سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، وأن التنظيم الإداري كان تنظيما مركزيا بيروقراطيا مغلقا في خدمة الإدارة الإستعمارية واستغلال خيرات البلاد والعباد معا.

---

(1) - أحمد محيو، المرجع النف الذكر، ص 129.

(2) - Jean Morin, Rapport sur l'activité de l'administration en Algérie en cours de l'année 1960, Alger : Imprimerie Baconnier, mai 1961, p. 30 - 31.

(3) - راجع اطروحة الدكتوراه الآتية :

-Benakezouh Chabane, "La déconcentration en Algérie", thèse de doctorat en droit, Université d'Alger, institut de droit et des sc. administratives, (1978), p.418.

# - الادارة الجزائرية أثناء الثورة -

في إطار النضال الثوري والكفاح المسلح من أجل تحقيق الاستقلال وإبعاد الشعب الجزائري عن الادارة الاستعمارية الفرنسية، قامت جبهة التحرير الوطني بتنظيم شؤون وأهداف الشعب الجزائري.

بعد انعقاد مؤتمر الصومام عام 1956، انبثقت عنه قرارات سياسية وإدارية لتنظيم أمور البلاد، وتكمن أهمية المؤتمر* في أنه اعطى للثورة مؤسستين رئيسيتين هما : المؤسسة الأولى تتمثل في المجلس الوطني للثورة الجزائرية، والمؤسسة الثانية تتمثل في لجنة التنسيق والتنفيذ.

يعتبر المجلس الوطني للثورة الجزائرية بمثابة البرلمان الوطني للثورة الجزائرية، يضم 34 عضوا -نصفهم دائمون والنصف الاخر اعضاء مستخلفون- ثم ارتفع العدد عام 1957 ليصبح 54 عضوا، ويقوم المجلس باتخاذ وتنفيذ القرارات وهو الذي يعين اللجنة التنفيذية.

أما الجهاز الثاني للثورة -لجنة التنسيق والتنفيذ- هو بمثابة جهاز تنفيذي للمجلس الوطني للثورة، وكانت لجنة التنسيق والتنفيذ تضم في البداية خمسة اعضاء ثم ارتفع عدد اعضائها إلى أربعة عشرة عضوا عام 1957، ويختارون من القطاعات العسكرية الموجودة في البلاد، وتتمثل اختصاصات اللجنة في اصدار الأوامر لتنشيط العمليات الحربية وتنسيق العمليات العسكرية بالعمليات السياسية، وتنظيم وحدات جيش التحرير عبر التراب الوطني، بالاضافة إلى إنشاء ومراقبة اللجان المختلفة.

ونظرا لتوسع الثورة التحريرية داخليا وتطور علاقاتها الخارجية، اصدر المجلس الوطني للثورة، قرارا يتضمن تكوين حكومة مؤقتة للجمهورية الجزائرية في 19 سبتمبر 1958 بتونس، حيث حلت هذه الحكومة محل لجنة التنسيق والتنفيذ. وكانت تضم في البداية اثنتي عشرة وزيرا إلى جانب رئيس ونائبين له، أما الحكومة المؤقتة الثانية عام 1960 كانت تضم ثلاثة عشرة عضوا وأصبح عدد اعضائها عام 1961 اثنتي عشرة عضوا.

---

(*)- هناك من يرى من القياديين في جبهة التحرير الوطني، بان الأزمة السياسية الحالية تكمن في انحراف الثورة ابتداءا من قرارات هذا المؤتمر، الذي تخلى عن بيان أول نوفمبر 1954 والمتضمن البعد الاسلامي العربي للثورة ... بدليل ان الولايات الاولى والخامسة والسادسة والقاعدة الشرقية والوفد الخارجي لم يشاركوا في المؤتمر المذكور ...

وفي هذه الفترة، تم تنظيم إدارة محلية خاصة تتولى شؤون المواطنين إلى جانب عملها الأساسي المتمثل في تنظيم العمل السياسي والعسكري، فبعد انعقاد مؤتمر الصومام، تم تقسيم التراب الوطني إلى ستة ولايات وهي، الولاية الأولى الاوراس، والولاية الثانية قسنطينة، والولاية الثالثة القبائل، والولاية الرابعة الجزائر، والولاية الخامسة وهران، وأخيرا الولاية السادسة الصحراء. كما قسمت كل ولاية إلى مناطق وكل منطقة إلى نواحي، وكل ناحية إلى أقسام (أنظر الشكل رقم : 1).

إن هذا التنظيم العسكري الثوري، يهدف إلى تدعيم علاقة جبهة التحرير بالشعب*، وابعاد هذا الأخير عن مؤسسات الاحتلال ويعتبر التنظيم الاداري للثورة من عوامل نجاح العمل الثوري وتحقيق الاستقلال الوطني.

إن إقامة مؤسسات وإجهزة للثورة، قد ساهم في تدعيم القاعدة البشرية للثورة، وفي رفع معنويات وشعور الشعب الجزائري باهداف الثورة المتمثلة أساسا في تحقيق الاستقلال السياسي للجزائر، واعادة بناء الدولة.

وفي الأخير، نستنتج مما جاء في هذا المدخل التاريخي للادارة الجزائرية، أنه في الحقبة العثمانية -رغم ما قيل عنها- إنه كان تلاحم وتنسيق بين الخلافة العثمانية والجزائريين. فبالرغم من السلبيات التي عرفتها الادارة الجزائرية في هذه الفترة إلا أنها كانت تهدف أساسا إلى تحقيق أهداف الشعب الجزائري وحمايته من الاعتداءات الصليبية الخارجية. وقد قام الحكام آنذاك بتطوير الجهاز الاداري وبناء مؤسسات سياسية وادارية لتحقيق مبدأ الشورى وتبادل الرأي.

بينما في الفترة الاستعمارية الفرنسية -رغم قصر مدتها مقارنة بالفترة السابقة- فلقد خربت كل العمران البشري مما أدى إلى بروز المقاومة الشعبية المسلحة بقيادة الأمير عبد القادر والحاج أحمد باي من جهة، وبروز النضال السياسي الوطني المتمثل أساسا في الحركة الوطنية الجزائرية بقيادة نجم شمال افريقيا وحزب الشعب الجزائري وحركة إنتصار الحريات الديمقراطية والمنظمة الخاصة إلى بروز الثورة المسلحة بقيادة جبهة التحرير الوطني من جهة ثانية، مع الدور الاصلاحي الهام الذي قامت به جمعية العلماء المسلمين من جهة ثالثة. إذ، عرفت الادارة الجزائرية في الفترة الاستدمارية مؤسسات إدارية لم تستعمل إلا

---

(*)- للمزيد من المعلومات راجع أطروحة :

- رخلية عامر، "التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني"، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر : معهد العلوم السياسية والإعلامية، (1983))، ص 393.

كوسيلة لنهب خيرات الشعب الجزائري وطمس مقوماته العربية الاسلامية، أي أنها كانت في خدمة الادارة الاستعمارية.

أما في عهد الامير عبد القادر فقد تميزت الادارة الجزائرية بأسلوب الشورى والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات الجماعية، وهذا بفضل التنظيم الإداري المحكم الذي أقامه الامير عبد القادر والذي كان يهدف إلى خلق إدارة وطنية وفعالة لخدمة البلاد وإعادة بناء الدولة الجزائرية.

كما عرفت الادارة الجزائرية أثناء الثورة العظيمة عام 1954، تنظيما إداريا خاص وفعال هدفه القضاء على الفرنسي وبالتالي تحقيق مطامح الشعب الجزائري المتمثلة أساسا في الاستقلال السياسي للجزائر. وبفضل هذا التنظيم الاداري والعسكري والقضائي استطاع الشعب الجزائري تحقيق أهدافه وكسر شوكة الاستعمار.

إن دراستنا لتاريخ الادارة الجزائرية تعد الارضية التي ننطلق منها لدراسة واقع الادارة بعد الاستقلال، وذلك للتاثيرات التاريخية التي عرفتها المؤسسات السياسية والادارية الجزائرية أثناء الاستقلال السياسي.

فإذا كنا قد حققنا هذا الاستقلال السياسي الهام، فمع الاسف الشديد، مازلنا لم نصل بعد إلى الاستقلال الثقافي والاداري والاقتصادي، وهذا ما سنحاول أن نبينه في هذه الدراسة المتواضعة.

# الفصل الأول

# الاطار النظري للاصلاح الاداري

إن الدارسين لموضوعات الادارة ومشكلاتها المختلفة يختلفون في تحديد الأسباب التي تبعث على الدعوة إلى الإصلاح الاداري، ومن ثم فسبيل الاصلاح هو استخدام مفاهيم ومبادئ أكثر تطويرا وتحديثا في توجيه العمل الاداري وتغيير النظم واللوائح المحددة للجهاز الاداري.

وعلى العكس من هذا نجد أراء تنادي بان المشكلة الادارية، إنما هي مشكلة حضارية في الأساس، وبالتالي فليس هناك جدوى من عمليات الاصلاح الاداري إن لم تسبقها ثورة أخلاقية أو اصلاح اداري جذري وأصيل يغير من الانماط السلوكية للأفراد والجماعة، وهذا ما يعرف اليوم بالمدخل البيئي وأخلاقيات الوظيفة الادارية التي لاتنفصل عن العمل السياسي الشامل*. هذا الخلاف لايزال يثير كثيرا من النقاش حول مدى شمول عمليات الاصلاح الاداري؟ وهل من الواجب أن تشمل عمليات الانتاج والوحدات التنظيمية، أم أنه يحسن البدء ببعض تلك الوحدات واتخاذها نقاط ارتكاز أي انطلاق في عملية الاصلاح المرحلي ؟

من خلال هذا الفصل، سنحاول إبراز الاطار النظري والعلمي للاصلاح الاداري، ومعرفة بعض المفاهيم الفكرية للاصلاح الاداري. كما سنوضح مبادئ
وعمليات واستراتيجيات الاصلاح الاداري، مع الاشارة إلى أهم العقبات التي تعترض عملية الاصلاح الاداري، لأن كل عملية اصلاحية تعترضها مشكلات في التطبيق.

---

(*) - لقد ظهر اخيرا من ينادي بفكرة عدم الفصل بين العمل السياسي والعمل الاداري (New Public Administration). وهي فكرة قديمة تطرق إليها العديد من العلماء والفلاسفة العرب. وعليه يجب التعمق فيها خاصة وأن العلوم السياسية التي تضم علم الادارة والتنظيم مرتبطان إلى حد بعيد، حيث نجد بأن الظاهرة الادارية هي ظاهرة سياسية وإجتماعية معقدة ومتشابكة في آن واحد ...

## - المفاهيم النظرية للاصلاح الاداري -

تطور الفكر الاداري كغيره من الأفكار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث أصبح هذا الفكر مجالا للتغيير والتجديد. ويعود هذا أساسا إلى المساهمات الكبيرة التي قام بها مجموعة من العلماء والخبراء الذين تمكنوا من ارساء معالم نظريته من خلال تثبيت قواعده وفلسفته وتطبيقه كمبادئ في العمل الاداري في مختلف التنظيمات، ويعتبر كعلم له قواعده وأسلوبه ودوره في التنظيم والتسيير الرشيد في الادارة.

ولتحديد مراحل تطور الفكر الاداري، نحاول تحديد مداخله كاهم المراحل التي انضجت هذا الفكر، وكإنتاج للنظريات التي نظمت العمل الاداري في مختلف التنظيمات، وأهم هذه المداخل هي :

**أولا** - المدخل القانوني "Legal approach" المتمثل بالإدارة العلمية والبيروقراطية، ويطلق عليه البعض إسم "المدخل الدستوري القانوني التاريخي" كما يعتبره البعض مدخل آلي بسبب نظرته إلى الانسان في التنظيم على أساس أنه آلة ويعامله على هذا الأساس كأي آلة من آلات التنظيم. ويؤكد البعض وخاصة المتاثرون منهم بالاتجاه القانوني والتشريعي وأولئك الذين ينظرون للسلوك الاداري على أنه تصرف قانوني قبل كل شيء ضرورة البدء بتغيير القوانين والتشريعات والنظم واللوائح التي تضبط وتنظم العمليات الادارية وتوضح المسؤوليات وتقسم الصلاحيات والسلطات إذا ما حاولنا احداث أي تغيير إداري سواء في الهيكل التنظيمي أو في العلاقات الادارية أو في الوظائف والنشاطات لكي تصبح عملية التغيير منسجمة مع روح التشريعات ومع سيادة القوانين ومع طبيعة تقسيم السلطات، وهم يحذرون من احداث التصرفات والتعديلات الجوهرية قبل صياغتها أو استحصال الموافقات الاصولية لتشريعها. وللتذكير، هذا المدخل عرفته الأمم القديمة والحديثة معا، مع اختلاف -طبعا- في التصورات والافكار.

**ثانيا** - المدخل الوظيفي "Functional approach" ويقوم على أساس التخصص الوظيفي لكل من الوحدات الفنية المكونة للادارة بحيث تمثل كل منها كيانا إداريا

---

قائما بذاته يعمل بتنسيق وتعاون واعين لتحقيق الاهداف المشتركة للمنظمة الادارية ككل. وبمعنى آخر فان تقسيم العمل يتم منذ البداية على أساس التخصصات الفنية والعمليات الوظيفية اللازمة لانجاز الاهداف الموضوعية. ولذا أطلق عليه البعض إسم المدخل التنظيمي الوصفي الذي يهتم بالعمليات أو الوظائف الادارية.

**ثالثا** - المدخل السلوكي "Behavioral approach"، والمتمثل في مدرسة العلاقات الانسانية والمدرسة السلوكية التي تعتبر مكملة للمفاهيم التي جاءت بها مدرسة العلاقات الانسانية. والمعروف عن المدرسة السلوكية، أنها ترتكز في مبادئها على تفسير السلوك الانساني، والافادة من هذه التفسيرات في التنبؤ باشكال السلوك المتوقعة للأفراد في مواقع العمل المختلفة، أي هو مدخل اجتماعي نفسي يهتم بالبعد الاجتماعي النفسي للموظف في الادارة أو المؤسسة.

**رابعا** - مدخل النظم، حيث يعامل هذا المدخل التنظيم على أساس أنه نظام - جهاز - متكامل يتكون من الفروع المتمثلة في المدخلات والمخرجات والعمليات والتغذية العاكسة هي مكونات هذا النظام النسقي التحليلي الذي أتى به الأستاذ "دافيد استون".

**خامسا** - مدخل الادارة بالأهداف (M.B.O)، ويعتبر هذا المدخل من مدارس الفكر الاداري الحديث، ويتزعمه الاستاذ بيتر دركر -Peter Drucker- الذي يلح على ضرورة فسح المجال للفرد لتحقيق القوة الذاتية والمسؤولية، كما أنه يوضح المبادئ العامة للعمل الاداري، والتنسيق بين أهداف الفرد والاهداف العامة المشتركة.

إن مدخل الادارة بالأهداف، يعتبر تغييرا جذريا في فلسفة وممارسة العملية الادارية بشمولها، وأساس هذا المدخل هو تركيزه على أهداف النشاط الاداري بدلا من اهتمامه بوظائف العملية الادارية ذاتها، أي يركز علي نتائج العمل الاداري وأهدافه، فتغيرات الهيكل التنفيذي وتغيرات السلطات والعلاقات لايمكن أن تتم في فراغ وإنما يجب أن تستمد منطقها من الأهداف المحددة. وفي هذا الاطار يقول الدكتور عمار بوحوش : «إن وضع أهداف محددة وتحقيقها حسب خطة دقيقة وتقديم أدلة ثابتة للناس بانهم يستفيدون ويحصلون على فوائد مادية ملموسة من

مؤسساتهم، هي العوامل الانسانية التي تؤدي إلى خلق الحيوية المطلوبة في أية منظمة أو إنتعاش الحياة بها» (1)

سادسا - المدخل البيئي، إن الانتقادات التي وجهت للمداخل القانونية والتنظيمية والبشرية، هي اهمالها للمتغيرات الاجتماعية المؤدية إلى التخلف البيئي، ودور العامل الثقافي الحضاري في الادارة. إن هذا العامل الأخير أدى بارتفاع شان النظريات البيئية في الادارة، وساعد على تطور مدخل جديد للتنظيم والتنمية الاداريين، أطلقوا عليه إسم المدخل البيئي (أو الايكولوجي). والمدرسة البيئية في الادارة تعود باصولها العلمية إلى المؤلف الامريكي - جون جاوس "John GAUS"، وقد أثرتها دراسات المؤلف الفرنسي ميشال كروزيه -M. GROZIER-، ثم تبلورت في كتابات ريجز -FRED W. RIGGS-، وقد الح في هذا الاطار الفيلسوف الصيني كونفوشيوس على ضرورة مراعاة الاحوال الشخصية والعوامل الطبيعية عند ممارسة الحكم، وعلى الحكام أن يتفهموا تلك الاحوال (2). إلى جانب الكتابات السلوكية الأولى لشهاب الدين أحمد بن أبي الربيع، وعبد الرحمان بن خلدون، الأول في كتابه "سلوك المالك في تدبير الممالیك" ، والثاني في مقدمته الشهيرة (3).

ويركز هذا المدخل على أهمية المحيط الخارجي بكل متغيراته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المنظمات الادارية أولا، ومن ثم على الأفراد العاملين فيها ثانيا.

ويرى أنصار المدخل البيئي، أن التغيير في القوانين أو في الأطر التنظيمية أو في تكوين وتدريب الأفراد، لن يحقق كل أهداف التنمية والتطوير الاداريين، إذا لم يكن هناك دعم سياسي وحياة ديمقراطية ومؤسسات شرعية، وقيادات وطنية متفهمة، وفكر وفلسفة تنموية متفق عليها، والعمل وفق المتغيرات الاجتماعية بما فيها العلاقات والقيم التي تسمح باتخاذ القرار العلمي بعيدا عن الاعتبارات الحزبية أو الشخصية أو التقليدية الموروثة.

وأصحاب هذا المدخل يرون أن نجاح تنظيم ما في مجتمع ما في أداء مهامه لايعني نجاح ذلك التنظيم في مجتمع آخر ذي بيئة مغايرة لبيئة المجتمع الذي نجح

(1)- عمار بوحوش، "الادارة بالأهداف والنتائج"، حوليات جامعة الجزائر، تصدرها جامعة الجزائر، العدد 1، 1986، ص 104.
(2)- محمد مهنا العلي، الادارة في الاسلام، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1991، ص 24.
(3)- منصور بن لرنب، "محاضرات في نظريات الادارة"، مخصصة لطلبة الدراسات العليا بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1989-1995، ص 10-12.

فيه باداء مهامه، لذا فالنظام الاداري لابد وأن ينبثق من البيئة التي يمارس فيها مهامه ووظائفه (1).

فبعدما عرفنا أهم مداخل تطور الفكر الاداري من منظوره المقارن، أحاول الآن تعريف بعض المصطلحات التي تستخدم في الدراسات الادارية والبحوث العلمية في مجال الادارة العامة ومن بينها، التنمية الادارية، إدارة التنمية والاصلاح الاداري، والتطوير، والتحديث، والتغيير، والثورة الادارية، والتخطيط الاداري، والعمران.

إن هذه المصطلحات لاتختلف من حيث الموضوع، لانها متصلة بالتغير والتحول للظواهر، كما أنها تهدف إلى الشمولية والواقعية، انطلاقا من تفسير الظاهرة ومستقبلها.

إن التنمية الادارية، تعد من المصطلحات المستخدمة في دراسات الادارة، وترجع جذور التنمية الادارية إلى حركة الاصلاح الاداري التي ظهرت في الولايات المتحدة الامريكية مع أوائل هذا القرن، داعية أجهزة الادارة العامة إلى تحقيق الكفاءة في الادارة والاقتصاد. غير أنها لم تظهر كحركة فكرية وفلسفية إلا مع مطلع الستينات، بفضل جهود نخبة من علماء الادارة العامة المقارنة، وعلى رأسهم "ريجز" -F.W. RIGGS- و "وليم سف" -W. SIFN- و "هيدي" -F. HEADY- -F. و"لابالومبارا" -Joseph LA PALUMBARA-.

وعرفها "ايسنستات -S.N.EISENSTAD-، بانها عملية تمكن الجهاز الاداري من تحديث الانماط التنظيمية والسلوكية، استجابة للمطالب والحاجات البيئية الموجهة له. (2)

وبمعنى هذا أنه لم يشترط تطبيق الانماط الغربية، وهو بذلك يعطي للارتباطات المجتمعية والقيم والمتغيرات الحضارية والدينية التي تحيط بدول العالم المستضعف، أهميتها عند اختيار الاسلوب الذي تراه مناسبا لرفع قدرة أجهزتها الادارية وتمكينها من التفاعل مع التحديات التي تواجهها.

---

(1)- حمزة محمد الشمخي، "الادارة بالاهداف : مفاهيم ونماذج للتطبيق" المجلة العربية للادارة، الصادرة بالاردن، العدد الثالث، صيف 1985، ص 86-87.

(2)- محمد صادق، "التنمية الادارية : المداخل والنظريات"، المجلة العربية للادارة، الصادرة بالاردن، العدد الثالث، المجلد الخامس، صيف 1982، ص 8.

تهدف التنمية الادارية إلى رفع كفاءة وفعالية الجهاز الاداري عن طريق ادخال التحسينات الضرورية في سلوك العاملين، وفي التنظيم والأساليب الادارية، أو في كل هذه النواحي مجتمعة.

فالغرض من التنمية الادارية، هو تحسين القدرات الادارية للمديرين والعمل على توفير مورد كاف ومنتظم من المديرين الأكفاء، لتحقيق احتياجات المستقبل، ونعني بالقدرة الادارية، القدرة على اتخاذ القرارات، والقدرة على الاتصال، والقدرة على القيادة.

أما إدارة التنمية هي عملية تشغيل وتنفيذ البرامج والمشروعات والسياسات المتبعة في الظروف التي تتسم بوجود مطالب شعبية واسعة غير عادية وجديدة وحين تكون القدرات منخفضة والمعوقات الشديدة، فهي تشمل التخطيط الشامل وتوجيهه. أي تتكون من عنصرين :

1- تنفيذ البرامج المصممة لإحداث العصرنة وتحقيق التحديث.

2- والتغيرات داخل النظام الاداري ذاته التي تزيد من قدرته لتنفيذ مثل تلك البرامج.

ويرى "أحمد رشيد" أن إدارة التنمية هي "مجموعة الأساليب الادارية الملائمة لتشغيل الجهاز الاداري في الدول النامية ولمواجهة مشكلاته بما يحقق الانماء الاقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة". وهي بذلك تتضمن إنشاء جهاز إداري لتخطيط التنمية الاقتصادية وتخصيص الموارد وتحريكها لزيادة الدخل الوطني، على حد قول الأستاذ مارل فانسد "Merle FAINSD" (1).

أما مصطلح التخطيط الاداري، يتضمن وضع السياسات أو الأهداف أو الأغراض المرغوب تحقيقها، وتنمية القدرات والأساليب الادارية الكفيلة لهذا التحقيق، أي التاثير على أنشطة وأفعال المستقبل. إن عملية التخطيط الاداري تتطلب كذلك، تدخل الحكومة لتوفير الضمانات الضرورية لتحقيق الأهداف المسطرة.

---

(1)- منصور بن لرنب، " محاضرات في التنمية الادارية والبيروقراطية " ، لطلبة الدراسات العليا بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية : قسم التنظيم السياسي والاداري، جامعة الجزائر، 1991، ص 7.

وانطلاقا من تدخل القيادة، نجد التخطيط يهدف إلى ترسيخ العقيدة السياسية والقيم الاجتماعية وحماية الاقتصاد الوطني، ورفع الروح المعنوية لدى الجماهير، وغير ذلك من الأهداف الموجودة للعنصر البشري.

أما مفهوم التطوير الاداري، لايعني العملية التي تتعلق فقط بالنظم والاجراءات والقوانين، وإنما يهدف أيضا إلى تنمية قدرات العنصر البشري، ذلك العنصر الذي إذا أمكن فهمه ومعرفة جوانب القوة فيه، أمكن الاستفادة من كل طاقاته، وأمكن بالتالي ايجاد اساس متين ومستمر لعملية التطور الاداري.

إن استراتيجية التنمية الادارية، هي مجموعة الخيارات التي تبرز الأهداف المختلفة التي يترجم إليها الهدف العريض للسياسة العامة للتطوير الاقتصادي والاجتماعي والاداري، كما تبرز مجموعة الوسائل التي تحقق هذه الأهداف، أي هناك عملية انتقاء واختيار لمجموعة الأهداف والوسائل المختلفة والمنظمة لتحقيق الهدف العام، أي هي فن استخدام الخيار، وفن قيادة القوة الادارية. (1)

أما مفهوم التحديث، والذي يعتبره البعض من أكثر المصطلحات عمومية وشمولا، لكن في الوقت نفسه أكثر المفاهيم ضيقا من حيث الزمن والثقافة، فالتحديث حسب "دانيال ليرنر" -Daniel LERNER-، أنه عملية منظمة تشمل تغييرات متكاملة في قطاعات المجتمع السكانية والاقتصادية والسياسية وبالاتصالات والتغيرات الثقافية. كما يفسره "ديامو" -DEIMO-، بانه نوع من التحول في المجتمعات كأوربا وأمريكا الشمالية وفي أجزاء أخرى من أوربا والعالم، كما أن بعض الباحثين، مثل "ايزتستاد" -ISTISTAND-، يرون أن التحديث السياسي هو ما حدث في النظم السياسية التي تطورت في غرب أوربا منذ القرن السابع عشر، ومن ثم انتشرت إلى أجزاء أخرى من أوربا للقارة الأمريكية، ومن ثم إلى آسيا وافريقيا في القرنين التاسع عشر والقرن العشرين (2).

ومن هذه الزاوية، فإن التحديث مرتبط بتطور المؤسسات السياسية والإدارية للدول التي وصلت إلى التمدن، إلا أن هذه الفكرة واجهت انتقادات، كون أنها ذات طبيعة عرقية.

---

(1)- منصور بن لرنب، "محاضرات في التنمية الادارية والبيروقراطية"، المرجع الآنف الذكر، ص 8.

(2)- فيرل هيدي، الادارة العامة منظور مقارن، ترجمة (محمد قاسم القريوني)، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 60.

أما بعض الباحثين، يرون أن مفهوم التحديث مرتبط بدرجة الإنجاز الحقيقي للهدف الذي تسعى إليه الدول النامية والمتمثل في إحداث التحولات الاجتماعية، وتطور المجتمع من نموذج إلى آخر.

إلا أن "جوزيف لابالومبارا" -LAPALOMBARA-، يرى «أن مفهوم التحديث يشكل خطا فادحا، وأقترح إيقاف استعماله، مبررا معارضته بأسباب ثلاثة هي : أولا، الفوضى الناتجة عن الميل لاستبدال النظام السياسي بالنظام الاقتصادي أو بالنظام الاجتماعي، خاصة عند ما يؤدي ذلك إلى فكرة أن النظام السياسي الحديث هو الذي يوجد في المجتمعات المتقدمة. وثانيا، أن هذا المفهوم غالبا ما يستعمل المعيار الانجلوامريكي للتحديث ثم ثالثا، أن التغيير في الأنظمة السياسية يجب أن ينظر إليه نظرة غير تطورية وغير حتمية». (1)

فالتحديث هو التحول الذي يحدث في الظواهر التي تميز النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتداخلة، ويعبر عن ميزات الحاضر.

أما التحديث السياسي، فإنه يتميز بسلسلة من الخصوصيات الأساسية البعض منها قد وجد في الأنظمة ما قبل الحديثة وعملت غالبا كمؤشرات منبهة ولوازم أولية لعملية التحديث.

الخصوصية الأولى للتحديث السياسي هي درجة عالية من التخصص في الادوار السياسية والمؤسسات ونمو كيان سياسي موحد يتسم بالمركزية لأية أهداف واتجاهات خاصة.

الخصوصية الثانية هي توسيع نشاطات التنظيمات الادارية والسياسية المركزية وتسربها التدريجي إلى جميع شؤون وجهات المجتمع.

أما الخصوصية الثالثة هي اتجاه القوة المحتملة أن تنتشر إلى جماعات أوسع من المجتمع.

رابعا وأخيرا، تتميز عملية التحديث السياسي باضعاف النخب التقليدية

---

(1)- فيرل هيدي، المرجع الأنف ذكره، ص 61-62.

والشرعية التقليدية للحكام وبارتفاع مسؤولية الحكام الايديولوجية والمؤسساتية للمحكومين الذين يمتلكون السلطة المحتملة. (1)

أما مصطلح التغير، هو مفهوم عام حيادي غير قيمي، وهذا مايؤكده "جون كاوتسكي" -J. KAOTISSKI-، في بحثه عن النتائج السياسية لعملية التحديث، حيث يرى بان التحديث السياسي والتنمية يشيران إلى التطور نحو نموذج واحد ألا وهو الديمقراطية الغربية، ولذلك فهو يفضل مصطلحا أكثر حيادية مثل التغير، الذي يتضمن التحول دون تحديد نتائجه ايجابية أو سلبية.

أما مفهوم الثورة الادارية، فلاتستعمل كثيرا في الدراسات الادارية، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم قدرة الجهاز الاداري على توفير الشروط الضرورية لتحقيق أهداف الادارة، بالاضافة إلى الامراض البيروقراطية (البيروباتولوجيا) التي أثرت سلبا على العمل الاداري.

فالثورة الادارية تعني الاصلاح الجذري للتنظيم الاداري والتغيير الشامل الجذري للتسيير والعمل الاداريين. ولذا يرى البعض أن مصطلح العمران "أو العمارة" الواردة في أدبيات المؤرخ الاجتماعي عبد الرحمان بن خلدون، هي أقرب المصطلحات العلمية لبيئتنا الحضارية والثقافية، لأن العمران مرتبط أساسا بالإنسان والمعاش. والمعاش هو ابتغاء الرزق والسعي في تحصيله من العيش. علما بان المعاش إمارة (وهي الادارة أو التنمية الادارية التي هي موضوع بحثنا)، وتجارة وفلاحة وصناعة. *

فبعدما عرفنا هذه المصطلحات السياسية والادارية، وبالرغم من اختلاف الباحثين في تعريفها، إلا أنها تتناول موضوعا معينا، هو تنظيم الجهاز الاداري وحل مشكلاته، وتنمية قدرات الأفراد لتحقيق الأهداف العامة للدولة.

أما مصطلح الاصلاح الاداري، فقد ظهر مدلوله في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية الذي انعقد في اسبانيا عام 1956. وعرفه العلماء المشاركون بانه «مجموعة التحسينات وتبسيط الاجراءات واعادة تنظيم هيكل الادارة الحكومية بالمصالح والوزارات».

---

(1) - Joseph LAPALOMBARA, Bureaucracy and Political Development, (Princeton, New Jersey : Princeton University Press), 1971, p. 97.

(*)- احسن من كتب في هذا المجال الاساتذة الكبار : المرحوم الدكتور عبد العزيز الحبابي، والدكتور المرحوم علي عبد الواحد وافي، والدكتور عبد المجيد مزيان الخ ...

«إن مصطلح الاصلاح الاداري شامل ودقيق في تفسير وتغيير المواضيع ويستخدم كثيرا في الابحاث والدراسات الادارية كما أن الاصلاح الاداري ظهر مع نشأة الادارة بقصد تحقيق الرفاهية والازدهار وهذا ما يؤكده التاريخ عند السوماريين والمصريين والعبرانيين والصينيين منذ 5000 ق. م.» (1).

أما فيما يتعلق بمفهومه، فمن الصعب تحديد تعريف عام ودقيق وشامل لمفهوم الاصلاح الاداري، فقد تعددت المفاهيم والاتجاهات في تعريف الاصلاح الاداري. خاصة وأن هذا الأخير مرتبط بعلم الادارة، الذي هو أيضا بدوره لم يفصل بعد في الكثير من القضايا المنهجية والفكرية المثارة في الحقل السياسي والاداري.

ونظرا، لتعدد المفاهيم حول موضوع الاصلاح الاداري، ساحاول ضبطها من خلال ابراز مفهومي المدرسة الاسلامية العربية للاصلاح، والمدرسة الغربية بشقيها الرأسمالي والماركسي.

يعتبر الفكر الاداري الاسلامي مدرسة واحدة تقوم على القرآن والسنة كمصادر في تحديد مبادئ وركائز الادارة في الاسلام. فهي مدرسة ذات تعاليم ثابتة لامجال فيها لاجتهاد البشر، اللهم إلا فيما يتعلق بالتطبيق أو مالم يرد فيه نص، شريطة أن يكون هذا الاجتهاد متماشيا مع تعاليم القرآن والسنة وغير متعارض مع أي من نصوص هذين المصدرين.

ومن هؤلاء العلماء المفكرين والرواد، ابن ابي الربيع والماوردي والطوسي، فهذا الماوردي يرى أن الدولة تقوم على وحدة الدين والسياسة وقانونها هو الشريعة الاسلامية، وأن السلطة لهذه الدولة هي التي تحظى برضى الأمة.

كما حدد الماوردي أنواع الوزارات وصنفها إلى وزارة تفويض يشترك صاحبها في اتخاذ القرارات وإبداء الرأي حول مختلف القضايا التي تهم الأمة، ووزارة تنفيذ يكون صاحبها مقصورا على الاداء، وحدد أيضا الشروط الواجب توافرها عند القيادة.

كما تضمنت أفكار الماوردي في المجال الاداري، طرق التنظيم والرقابة، وألح

---

(1)- احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص 365-366.

على ضرورة الاخذ بنظام محلي يقوم على تصنيف الامارات في الحكومات المحلية وتتمتع كل إمارة بالصلاحيات الضرورية التي تحول للحكومة المحلية من قبل الحكومة المركزية. (1)

كما يرى ابن تيمية في كتابه - السياسةالشرعية في اصلاح الراعي والراعية- ضرورة ربط الدين بالدنيا والتاكيد على وحدتها، حيث يري أن الشريعة هي أعلى مصدر للسلطة وعليه فإن الطاعة للسلطة لاتتم إلا إذا كانت السلطة متفقة مع الشريعة، أما رئاسة الدولة في نظر ابن تيمية فهي ضرورية لتحقيق الخير ومنع الشر وهذا لا يمكن أن يتم إلا إذا توفرت القوة والسلطة، وعليه فممارسة السلطة العادلة واجب ديني لابد من إختيار الرجل المناسب لشغل وظائف الحكومة الاسلامية، أي أن الكفاءة العلمية لابد أن تتوفر بجانب الورع والتقى عند من يشغل هذه الوظائف.

إن الاصلاح الاداري في فكر ابن تيمية، يقوم على إصلاح الادارة الحكومية وتحديد سياسة التوظيف ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، كما حدد دور الدولة وضرورة اصلاحه، إذ يرى أن دورها الاصلاحي يتمثل في منع الاحتكار، وتحديد الاسعار، وتوفير الاحتياجات، وتحديد الآجور، أي أنه يربط بين دور الادارة الحكومية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية. (2)

إن الافكار الادارية القيمة التي حققها رواد الفكر الاداري الاسلامي، قد بلورت العديد من وظائف الادارة (3) التي جاء بها الفكر الاداري المعاصر سواء في مجال العمليات الادارية العلمية، أو سواء في مجال المبادئ والمفاهيم التي تقوم عليها الادارة لكن مع إختلاف الطرح والهدف.

إن الاصلاح الاداري في الاسلام ينطلق أساسا من مفهوم الاصلاح في حد ذاته، خاصة وأن بعض علماء الاجتماع السياسي الاسلامي المعاصرين من عرف بأن علم السياسة هو علم الاصلاح والتغيير والتدبير، (4) وبذلك فهو يتجاوز الطرح الخاص باصلاح الهياكل أو المؤسسات الادارية.

أما مفهوم الاصلاح الاداري في الفكر الغربي، هو احداث تغييرات مستمرة

(1)- محمد مهنا العلي، المرجع السابق ذكره، ص 275-276.
(2)- نفس المصدر الآنف الذكر، ص 280-281.
(3)- أحمد ابراهيم ابو سن، الادارة في الاسلام، دبي : المطبعة العصرية، 1981، ص 184.
(4) علي شريعتي، الامة والامامة، ترجمة أبو علي، ايران : مؤسسة الكتاب الثقافية، ص 36.

في هيكل تنظيم الدولة، وهذا مايبرز الصفة التجريبية والبراجماتية في الثقافة الادارية الغربية. (1)

فالأستاذ "ليمنس -LEEMANS-، يستخدم مفهوم الاصلاح الاداري بمعنيين، أولا، يتضمن التغيير الاداري، ويقصد التعديلات والممارسات التي تحدث ضمن الوحدات الادارية وفي العلاقات بين البيروقراطية والمجتمع، وثانيا، التحديث في البلدان النامية، ويعني نقل تكنولوجية الادارة الغربية إلى هذه البلدان.

ويرى بان الاصلاح الاداري، يتضمن تحويل الجهاز البيروقراطي إلى جهاز كفء متطور لتحقيق أهداف التنمية الشاملة، وهذا بواسطة المؤسسات الحكومية القادرة على تقديم الصالح العام.

إن الفكرة الأساسية التي ينادي بها الأستاذ "ليمنس" -Leemans- هي ربط الاصلاح الاداري بالتنمية السياسية، وذلك عن طريق التركيز على المفهوم المؤسساتي والذي أتى به أستاذ العلوم السياسية "صمويل هانتغون" -Samuel Huntington-، والمتمثل في دور الحكومات في مجال الاصلاح الاداري، وتأسيس مؤسسات سياسية قوية، لكن هذا في رأيه يتطلب دراسة الحكومات القائمة، والقوى السياسية المبنية عليها، كالقيادة المهيمنة والعسكرتارية والأحزاب والنخب البيروقراطية. (2)

كما يرى بان الحكومات والقوى السياسية التي لاتنادي كثيرا بالتنمية السياسية هي التي تقدم كثيرا للاصلاح الاداري، أما الحكومات والقوى السياسية التي كثيرا ما تنادي بتحقيق التنمية هي أقل نجاحا في تحقيق الاصلاح الاداري.

أما مفهوم الاصلاح الاداري في الفكر الغربي الماركسي، يعني التغييرات الجذرية في البناء التنظيمي للدولة من النواحي المادية، ثم متابعة هذا التغيير الجذري بالتوعية الثقافية الادارية من أجل ترسيخه وتثبيته في المجتمع الاشتراكي. (3)

إن الاصلاح الاداري في الفكر الغربي الماركسي، يقوم على أساس التغيير

(1)- احمد رشيد، الادارة العامة في الدول النامية، القاهرة : دار النهضة العربية، 1975، ص 102.

(2)- منصور بن لرنب، "الاصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر : معهد العلوم السياسية والاعلامية، (1982)، ص 100.

(3)- احمد رشيد، إدارة التنمية، القاهرة : دار النهضة العربية، 1975، ص 142.

الجذري في الأجهزة القديمة للدولة، باعتبارها أداة الطبقة المتسلطة مع ادخال تعديل على المؤسسات الصناعية والمصرفية والمرافق العامة والخدمات، وهذا لخدمة المجتمع الجديد.

والجدير بالملاحظة في هذا السياق، أن الاصلاح الاداري الغربي الماركسي، لايمثل العامل الرئيسي للتغيير الاجتماعي، بل هو مجرد وسيلة للقضاء على المؤسسات القديمة الرأسمالية، وهذا راجع في نظرهم إلى الدور السلبي للدولة والادارة في تطور النظام الاجتماعي.

أما ما يميز مفهوم الاصلاح الاداري في الثقافة الادارية الغربية الرأسمالية عن مفهومه في الثقافة الغربية الماركسية، هو أن النظام الاشتراكي بدأ بإصلاح إداري جذري وسريع، أما في النظام الغربي، فإنه تميز بالطابع التدريجي البطيء. كما أن الاصلاح في النظام الاشتراكي كان فوقيا خارج هيكل الادارة ذاتها، أما في النظام الغربي، فهو اتخذ من الداخل، كون الجهاز الاداري يشارك في عمليات الاصلاح الاداري. والاختلاف الآخر، هو أن الاصلاح الاداري في النظام الاشتراكي قامت به عناصر ثائرة على الوضع المزري بينما في النظام الغربي تقوم به عناصر معتدلة حيث أنها تعمل على التوفيق بين التطرف النظري والاعتدال في تنفيذ إجراءات الاصلاح الاداري. (1)

بعد ما عرفنا مفهوم الاصلاح الاداري في الفكر الاداري الاسلامي والغربي ولو بشكل مختصر، سأحاول الآن إبراز آراء الباحثين العرب في مجال الاصلاح الاداري.

فالأستاذ "أحمد رشيد"، يرى بأن الاصلاح الاداري هو "عملية تغيير مقصود في عملية الاجهزة الادارية سواء عن طريق التغيير في التنظيم، أو أساليب العمل، أو في سلوكيات العاملين، أو في كل هذه معا" (2).

ويرى أن مدلول الاصلاح الاداري يقترن بنظرية التأني والاسلوب التدريجي المرحلي لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة، من حيث واقع التغيير وأثاره، فهو أسلوب أكثر رزانة من الأساليب المتبعة عادة في تغيير وتنظيم جهاز الدولة.

(1)- احمد رشيد، الادارة العامة في الدول النامية، المرجع السابق ذكره ، ص 105.

(2)- نفس المرجع الانف الذكر، ص 100.

أما الأستاذ "محمد فؤاد مهنا" يرى أن الاصلاح الاداري عملية تنظيم الجهاز الاداري على أسس علمية لتحقيق أهداف المنظمات.

في حين يرى الأستاذ "حمدي أمين عبد الهادي" الاصلاح الاداري بأنه «الأخذ بالاصول العلمية والوسائل الفنية للنهوض بمستوى الكفاية في الأجهزة الادارية للدولة، أو هو سلسلة التحسينات في الجهاز التنفيذي ابتداء من اعادة تنظيم هيكل الادارة الحكومية إلى التغييرات البسيطة في أساليب انجاز الأعمال» (1).

بينما الاستاذ "فوزي حبش"، يرى أن الاصلاح الاداري، يجب أن يقوم على فلسفة واضحة المعالم، محددة المعايير، معروفة الأهداف. وأن يسير وفقا لتخطيط معين يرمي إلى تغيير أصيل في العمل وأساليبه، وفي التنظيم، وفي العنصر البشري، وفي نظرة الناس لكل هذه الأمور، ويجب أن تكون عملية مستمرة دائمة متجددة، كاملة وشاملة كافة المستويات. (2)

أما الأستاذ "ناجي البصام"، يرى أن الاصلاح الاداري، هو احداث تغييرات في أجهزة الدولة الادارية لتحقيق أهدافها باقل تكلفة وعلى أعلى مستوى من الكفاية، كما أنه يعني العملية التي بمقتضاها يتم تاهيل الجهاز لأداء دوره في المجتمع، والتغلب على المشاكل التي تواجهه في أداء دوره. وهو يعني بذلك أن الجهاز الاداري وسيلة لتحقيق أهداف التنمية، وأن مشكلات الجهاز الاداري لها علاقة بالاطار الاجتماعي الذي يؤدي فيه الجهاز دوره. وعلى هذا الأساس يعني الاصلاح الاداري، اعادة تنظيم الجهاز الاداري للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة إلى التنمية، إلى جانب علاج مشكلات الجهاز الاداري علاجا يتتبع مواطن المشكلات الادارية في المجتمع بما يخلق جهازا اداريا يعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الادارية. (3)

ومن خلال المفاهيم المختلفة السابقة الذكر، يمكن القول بأن هناك مدخلين أساسيين للاصلاح الاداري، أولهما، مدخل تقليدي -جزئي- يهتم بالمشكلات الطارئة ويهدف إلى إصلاح هيكل الجهاز الاداري. وثانيهما، يعرف بالشمول والتكامل ما

---

(1)- احمد رشيد، "دراسة فلسفة الادارة العامة : مفاهيم الاصلاح الاداري". مجلة الادارة، الصادرة بجدة، العدد الثاني، أكتوبر 1972، ص 65.

(2)- منصور بن لرنب، "الاصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر"، المرجع السابق ذكره ، ص 46.

(3)- ناجي البصام، إدارة التنمية في العراق ومصر، بيروت : دار النهضة العربية، 1975، ص 298-299.

بين الجوانب التنظيمية، ودور الافراد في المنظمات، كما يربط بين الجهاز الاداري والمؤسسات الاجتماعية، وهذا مايعرف باسم الاصلاح الشامل والذي يؤدي إلى إدارة بالاهداف.

فالمدخل التقليدي الذي يعتمد أسلوب (التجربة والخطا) يقوم على ادخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة عامة تجمعها، وبغض النظر عن عدم توافر الترابط الكامل بينهما، كما أن حركات الاصلاح الاداري المستندة إلى هذا المدخل لاتتم بناء على توصيف وتحليل كامل للأوضاع الادارية السائدة واكتشاف المتغيرات المؤثرة فيها.

أما المدخل الحديث والذي يركز على (البحث العلمي)، فإنه يقوم على أساس القيام بالدراسات الموضوعية الهادفة إلى الكشف عن الأوضاع الادارية السائدة وتحليلها، وتحديد مشكلات ومظاهر التخلف الاداري، وتحديد المتغيرات المنشئة للتخلف الاداري، واكتشاف أساليب الاصلاح والمقارنة بينها للوصول إلى الافضل، وفي الأخير متابعة التغيير وتقييم النتائج. (1)

إن المدخل الحديث، يؤكد على ضرورة انسجام التحسين الاداري مع التطورات الاجتماعية الأخرى في المجتمع، لكي لايتم ابتلاع المؤسسات الاجتماعية على أيدي تضخم قوى البيروقراطية الحكومية.

إستنادا إلى منطق المدخل الحديث للاصلاح الاداري، فاننا نرى أنه يجب توافر المقومات الاساسية الآتية لامكان تطبيقه :

1- وجود نظام دقيق لتوفير المعلومات والبيانات التي تصف الأوضاع الادارية السائدة والاطار العام الذي تمارس العملية الادارية فيه.

2- ينبغي توافر نظام دقيق ومتطور لتحليل المعلومات ومعرفة المشكلات التي يتخبط فيها الجهاز الاداري والتنبؤ بالأحداث المستقبلية.

---

(1)- علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، الكويت : وكالة المطبوعات، 1975، ص 281-282.

3- وجود نظام دقيق لتحليل المعلومات وضمان تدفقها إلى مراكز القرارات في شكل صالح للاستخدام بحيث تقوم قراراتها على أسس موضوعية.

4- توفير المعايير للتقييم والحكم على النتائج حتى يمكن الاعتماد عليها في المفاضلة بين أساليب وإجراءات الاصلاح الاداري البديلة، وتقييم مدى كفاءتها. (1)

أما المفهوم الذي نسعى إليه ونتبناه للاصلاح الاداري، هو ذلك الذي يهتم بالتغيرات والتحولات في هياكل الدولة طبقا للتطورات الاجتماعية البيئية المحيطة بالادارة، أي يقوم على أساس الدراسات الشاملة والموضوعية للنظام العام.

إلا أن الاصلاح الاداري في الدول المستضعفة أخذ طابع التقليد الأعمى للممارسات والنماذج الادارية المتواجدة في الدول الغربية (أنه اسلوب العلاج بالمثل بدلا من العلاج بالضد)، وربما كان لذلك مايبرره، حيث أن الدول المستضعفة كانت تفتقر إلى تراث إداري أصيل خاص بها، غير أن التغيير الذي طرأ على توقعات الدول المستضعفة، أظهر بوضوح عدم صلاحية النماذج الادارية الأجنبية للدول المستضعفة، فعليها أن تعيد النظر في خططها وتنظيمها الاداريين، وأن تحسن جهازها الاداري على ضوء بيئة نظامها الاجتماعي.

لهذا فإن الاصلاح الاداري الأصيل والجذري في الدول المستضعفة، يمثل عنصرا أساسيا في أي برنامج للتنمية، لأنه يعمل على إزالة العقبات البيئية وإحداث تغيير هيكلي في المؤسسات التقليدية في المجتمع.

---

(1)- نفس المصدر الأنف الذكر، ص 280-281.

# - المبادئ الأساسية للاصلاح الاداري -

يقوم الاصلاح الاداري على ثلاثة عناصر أساسية هي :

1- أهداف الاصلاح الاداري

2- تخطيط الاصلاح الاداري

3- الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري (1)

## 1) أهداف الاصلاح الاداري :

إن عملية الاصلاح الاداري تتضمن أهداف، تسعى من خلالها القيادة إلى تحسين العمل الاداري وتحقيق التنمية الشاملة، وأن ضبط الأهداف عامل في تحديد طبيعة الاصلاح ذاته، إن كان إصلاح جزئي، أو إصلاح جذري شامل، فالاصلاح الجزئي هو الذي يهدف إلى حماية مصالح فئة التكنوقراطيين والبيروقراطيين، دون مراعاة مصالح الفئات الاجتماعية الاخرى. أما الاصلاح الجذري فيهدف إلى تنمية القدرات ورفع الأداء الاداري لتحقيق التنمية الشاملة.

إن أهداف الاصلاح الاداري، تتضمن أبعاد استراتيجية، لاحداث تغييرات في الجهاز الاداري للدولة وتنميته، ومن هنا يمكن تحديد هذه الأهداف للاصلاح الاداري في عناصر رئيسية هي :

**أولا،** احداث تغيير جذري للقضاء على النظام الموروث، الذي يعرقل عملية تطور المجتمع وإزدهاره.

**ثانيا،** يتعلق الهدف الثاني للاصلاح الاداري بتطوير اللامركزية الادارية وتوسيع المسؤوليات والسلطات الادارية وفق مبدأ التفويض الاداري.

**ثالثا :** الهدف الثالث يتمثل في تطوير العلاقات الانسانية والاهتمام بالعنصر البشري.

---

(1)- منصور بن لرنب، «الاصلاح الاداري والبيروقراطية فى الجزائر بين النظرية والتطبيق» المرجع السابق ذكره، ص 52-59.

رابعا : يتضمن الهدف الرابع الجانب التقني الذي يتمثل في عدم حياد التكنولوجيا المتطورة وربطها مع واقع البيئة الاجتماعية.

خامسا : يتعلق الهدف الخامس بالمراقبة السياسية لوضع حد لظاهرة البقرطة والتسلط الاداري، وهنا يبرز عنصر المشاركة الشعبية. (1)

إن وضع أهداف الاصلاح الاداري عملية صعبة، إذ تستلزم التوفيق بين أراء وأفكار مخططي الاصلاح من جهة، والتنسيق بين أهداف الاصلاح المخططة ومطالب المواطنين من جهة ثانية.

لذلك تتضح الطبيعة اللازمة لعملية تحديد الأهداف كعملية سياسية تؤكد ضرورة بقاء المبادرة بالإصلاح الاداري لدى القيادة السياسية وهذا يتضمن مايلي :

1- التنسيق بين رؤية جهاز الاصلاح الاداري من ناحية ورؤية المواطن من ناحية أخرى.

2- التوفيق في التعارض بين وجهات النظر الفنية والسياسية في عملية الاصلاح الاداري إذ أن كل منهما له أبعاد وخلفية فكرية وثقافية وأوضاع واقعية مختلفة.

لذلك فإن التنسيق بين خطط جهاز الاصلاح الاداري واتجاهات المواطنين سيؤدي إلى تحقيق نتائج الاصلاح الاداري. (2)

وهكذا، فالأهداف التي يرمي إليها الاصلاح الاداري الأصيل تكمن أساسا في الاهتمام بالإنسان أولا، والسيطرة على سلاح العلم ثانيا، والانطلاق من البيئة الثقافية والحضارية ثالثا.

---

(1)- احمد رشيد، إدارة التنمية، المرجع السابق ذكره، ص 101.

(2)- احمد رشيد، الإدارة العامة في الدول النامية، المرجع السابق ذكره، ص 123.

## 2) تخطيط الاصلاح الاداري :

تعتبر عملية التخطيط، والذي أصبح اليوم علما مستقلا بذاته، العامل الاساسي للقضاء على التخلف الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والاداري. فالتخطيط أسلوب أساسي وجوهري في تحديد الأهداف من جهة، وفي اختيار الوسائل الملائمة للوصول إلى الاهداف العامة من جهة ثانية وعليه فبدون تخطيط أو تدبير لايمكن الوصول إلى الادارة الرشيدة أو التنمية الشاملة.

لهذا أصبحت الدول تلح على ضرورة وأهمية التخطيط في مشكلاتها عن طريق جهاز إداري فعال، يعمل على التطبيق الميداني لخطط الحكومة والدولة التي تاخذ بنظام التخطيط الاقتصادي والسياسي، عليها أولا وقبل كل شيء القيام بالتخطيط الاداري، لان تنظيم الدولة يجب أن يكون ملائما للقرارات والقوانين السياسية والاقتصادية، وهذا ما يساعد على ربط الخطط العامة للدولة بعضها ببعض.

إن التخطيط الاداري يستهدف أساسا خدمة الجوانب المتعددة الأخرى للتخطيط الشامل، ويعتبر أداة الخطة العامة للدولة.

وتجرى عمليات الاصلاح الاداري وفق خطط معدة ومدروسة تتضمن عملياته اجمالا وتفصيلا. ولما كانت عمليات الاصلاح الاداري تستهدف علاج المشكلات الادارية التي تتفاوت في أساليب معالجتها وامكانية الاسراع في حلها، لذلك تقسم عمليات الاصلاح إلى نوعين من العمليات، الأولى عاجلة وتنظمها خطة قصيرة الأمد وعمليات تتطلب دراسات تفصيلية تستغرق بعض الوقت تشملها خطة طويلة الأمد وتهتم بالتنظيم العام للأفراد داخل المنظمات الادارية.

إذا، فالخطة قصيرة الأمد، تشمل عمليات تنظيم الجهاز الاداري وتبسيط اجراءات العمل به.

أما خطة طويلة الأمد، تتناول جميع المشكلات الخاصة بشؤون الأفراد وسياستهم، مثل مشكلات تخطيط القوى وتدريبها، وتنمية الحوافز وتقويم أداء العاملين واعداد القادة الاداريين. (1)

---

(1)- احمد رشيد، الادارة العامة في الدول النامية، المرجع السابق ذكره، ص 101.

كما أن عملية تخطيط الاصلاح الاداري تتطلب تحديد أجهزة إدارية، تقوم بضبط الاجراءات التي تتعلق بالاصلاحات الادارية، فإذا كان الهدف الذي يرمي إليه الاصلاح، جزئيا، تشرف عليه لجان ومؤسسات بسيطة، أما إذا كان هدف الاصلاح شامل وجذري، فإنه يتطلب جميع الأجهزة الادارية مع إشراف القيادة السياسية والادارية العليا.

إن نجاح عملية التخطيط للاصلاح الاداري، تتطلب مشاركة جماعية لكافة أجهزة الدولة إلى جانب مشاركة الجماهير في التنظيم والتسيير، والاستعانة بالخبراء، مع تدعيم المراقبة السياسية والادارية عند تنفيذ خطط الاصلاح الاداري.

والدولة الآخذة بنظام التخطيط الاقتصادي الشامل لابد لها أن تأخذ بالتخطيط الاداري الشامل، لأن تنظيم الدولة يجب أن يكون ملائما لهذه القرارات الاقتصادية. (1)

ولكن الذي يجب أن ننبه له في هذا المجال، والذي أشار إليه الدكتور علي السلمي في كتابه " الادارة المصرية رؤية جديدة " (2)، علما بان التجارب العربية والاسلامية هي واحدة، هو : أن الادارة الجزائرية إهتمت بالتخطيط شكلا، وأهملته أو تجاهلته موضوعا. مما أدى إلى مظاهر الاسراف والتبذير في الموارد البشرية والمعدات والموارد، وحتى في الهياكل التخطيطية والتنظيمية المتضاربة. ،هنا يأتي دور تخطيط الاصلاح الاداري كمبدأ من مبادئ الاصلاح الاداري الجذري والاصيل والذي تكلمنا عنه سابقا.

### 3) الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري :

يعتبر العلم عامل أساسي وفعال في تحقيق الادارة العلمية وهو أداة للادارة والتنظيم والاصلاح، فالعمل الاصلاحي لابد أن يكون عملا علميا، لأن مشكلات الاصلاح لاتحل إلا في اطارها العلمي الهادف.

إن التجارب العالمية في المجال الاداري، اثبتت بضرورة الاصلاح الاداري الشامل الذي يتناول تغيير الأجهزة الادارية وربط الواقع الجديد مع القيم والتقاليد المحيطة بالادارة، وهذا وفق الاسلوب في التغيير والاصلاح.

---

(1)- المرجع الانف الذكر، ص 102.

(2)- على السلمي، الادارة المصرية رؤية جديدة، مصر : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1979، ص 29.

إن الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري، هو أساس تطور الادارة وإزدهارها، وتنميتها، وتنمية المعارف الادارية، إلا أن هذا لايتم إلا وفق خطط شاملة، تستهدف لتحقيق الأهداف العامة للدولة. والأسلوب العلمي الموضوعي هو الذي يهتم بمشكلة الانسان والواقع المعيش وهذه هي مشكلة الدول المستضعفة التي لاتهتم بواقع مجتمعها العام. بل ومشكلة حتى الدول الغربية المتقدمة، التي ترى أن العلم هو وحده الكفيل بتحقيق السعادة والامن والرخاء.

لذا، يجب على الدول المتخلفة الأخذ بمبدأ الأسلوب العلمي الموضوعي للاصلاح الاداري، الذي يهدف إلى تخطيط علمي للادارة والتنظيم، ويقوم أساسا على دراسة الواقع البيئي الاجتماعي لكشف مشكلات الانسان، هذا الأخير الذي يعتبر الهدف الاولي لأي اصلاح إداري.

لذلك فالاسلوب العلمي الاصيل والمفيد لاصلاحاتنا الادارية، يقوم على ضبط خطة متكاملة وبعيدة المدى في مجال التعليم والتكوين والتدريب لأن مشكلة تكوين الانسان تكوينا علميا وفق معطيات بيئته الثقافية تظل مطروحة في وجه كل اصلاح إداري شامل. (1)

إن ما يجري الآن في المؤتمرات العالمية حول البيئة والأرض والتنمية الاجتماعية، ومن خلال التقارير العلمية والرسمية، تؤكد بان العلم أو الاسلوب العلمي الحديث المطبق في الادارة الغربية أثبت عجزه في رسم استراتيجية تعيد الاعتبار للانسان كإنسان أولا، وتكون في خدمة البيئة لاتدميرها ثانيا.

لذا علينا أن نستفيد، كدول مستضعفة، من هذه الأخطاء، من أجل رسم استراتيجية إدارية شاملة يكون محورها ومنطلقها الأساسي الانسان المتوازن روحيا وماديا.

وهذا يتطلب فهم مقولة أسلوب "العلاج بالمثل" الذي عادة مايؤدي إلى الضياع والتغريب، ومقولة أسلوب "العلاج بالضد" من خلال العودة إلى الذات والاستفادة من التجارب الانسانية الهادفة.

---

(1)- منصور بن لرنب "الاصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، (رسالة ماجستير)، المرجع السابق ذكره، ص 58.

## - استراتيجية و سياسات الاصلاح الاداري -

إن الاستراتيجية حسب رأي الخبير الاقتصادي "محمد حامد دويدار" هي مجموعة الخيارات التي تبرز الأهداف التي يترجم إليها الهدف العريض للسياسة العامة للتطوير الاقتصادي والاجتماعي والاداري، كما تبرز مجموعة الوسائل التي تحقق في تناسقها الداخلي هذه الأهداف. (1)

أي أن الاستراتيجية ترسم الأهداف التي تعود أحيانا بالمصلحة العامة، وبمعنى آخر، أن وضع الاستراتيجية معناه الاسلوب أو المنهج الذي يؤدي إلى استخدام أفضل الطرق لتحقيق الأهداف المخططة للدولة.

والاستراتيجية هي فن قيادة القدرات، سواء كانت قدرات اقتصادية أو اجتماعية أو ادارية.

وأن رسم الاستراتيجية في عملية الاصلاح الاداري، تعني احداث التغيير الاداري، وتحديد العراقيل التي تواجه أهداف الاصلاح الاداري.

فالأستاذ "يوسف خلوصي"، يري أن الاختيارات الأساسية في رسم استراتيجية الاصلاح الاداري، تتمركز حول ثلاث نقاط رئيسية هي :

1- القيادة والخبرة.

2- القانون كأداة للاصلاح الاداري.

3- استراتيجيات التعليم والتدريب. (2)

بالنسبة للعامل الأول، المتمثل في القيادة والخبرة، يقصد به توفير المراقبة من طرف القيادة السياسية والادارية والمزيد منها، وهذا لتحقيق عملية تنفيذ الاصلاح.

---

(1)- عزت البرعي، " استراتيجيات التنمية المقارنة "، مطبوعة سلمت لطلبة السنة الثالثة بمعهد العلوم السياسية والاعلامية، جامعة الجزائر، 1978، ص 171.

(2)- يوسف خلوصي، مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية، (منظمة الامم المتحدة، جامعة ساكس بريطانيا عام 1971)، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1973، ص 31.

أما العامل الثاني، المتمثل في القانون، فيعد الأداة التي تعطي الصفة الشرعية للاصلاح الاداري وتنفيذه، لكن بشرط أن تكون هذه القوانين واضحة ومتماشية وعملية الاصلاح الاداري، كما أن العامل التشريعي يتطلب قيادة واعية تعمل باسلوب علمي موضوعي يخضع لاحتياجات المجتمع.

أما العامل الثالث المتمثل في استراتيجيات نظم التعليم والتكوين والتدريب*، فإنه يتطلب تعليم النشا، وتكوين عنصر القيادة الناجعة والفعالة، وتدريبها باستمرار لمسايرة التطورات العلمية السريعة. وفي هذا الاطار يقول الاستاذ "سعيد محمد البصري" «هناك قيادة ناجحة Succesful Leadership وقيادة فعالة Effective Leadership إن دور القيادة وفعاليتها ودورها في منظمات الادارة العامة يتضمن مجموعة من التوقعات : توقعات التنظيم، وتوقعات الفرد، وتوقعات الغير ...» (1)

أما الاستاذ "علي السلمي"، فيرى أن الاستراتيجية تقوم على أربع عناصر أساسية هي :

1- لابد من وضوح الهدف.

2- تحديد الموارد الموجودة.

3- تحديد العراقيل التي تواجه عملية تحقيق الهدف.

4- اتخاذ القرار (أي دور الانسان في اتخاذ القرارات ورسم الاستراتيجيات والسياسات.

كما يرى الاستاذ "علي السلمي"، أن استراتيجية الاصلاح الاداري، تستهدف إلى تنمية المعارف الادارية وتنمية قدرات الموظفين، وتوعيتهم بالمحيط الخارجي وتبسيط العمل الاداري، والقضاء على المعوقات التي تعترض هدف الاصلاح الاداري. (2)

*- من الاطروحات الجامعية التي عالجت الموضوع في الجزائر هي اطروحة :

- نايت عبد الرحمان عبد الكريم، "تحليل اسس عملية التكوين والتدريب بمركز التكوين الاداري في الجزائر"، (رسالة ماجستير) جامعة الجزئر : معهد العلوم السياسية والاعلامية، (1982)، 327 ص.

(1)- سعيد محمد البصري، اساسيات في دراسة الادارة العامة، الرياض : دار المريخ للنشر، 1983، ص449-450.

(2)- علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، المرجع السابق ذكره، ص 282-284.

أما الأستاذ "أحمد رشيد"، فيرى أن عملية رسم استراتيجية الاصلاح الاداري، تدخل ضمن مراحله، أي أن الاصلاح الاداري عبارة عن مجموعة من المراحل المترابطة فيما بينها، وتهدف إلى التغيير في الجهاز الاداري (1).

أما فيما يخص عمليات أو مراحل الاصلاح الاداري، فإنها تختلف من إتجاه إلى آخر، فالمدرسة التقليدية التنظيمية، ترى أن هناك أربع مراحل مترابطة، تؤدي إلى الاصلاح الاداري هي :

- مرحلة الالهام أو الاحساس بالوضع الجديد (Inspiration).
- مرحلة الاتصال (Communication).
- مرحلة التنظيم (Organisation).
- مرحلة التاقلم والتعود (Adaptation).

إذا، فالعمل الاداري الاصلاحي يبدأ بالاحساس لتغيير الوضع، ثم يليه الاتصال بالجهات التي تقوم بتنفيذ الاصلاح الجديد، ثم تنظيم الاصلاح وتنفيذه، وأخيرا تاتي مرحلة تعوّد الأخرين على الاصلاح الجديد.

أما نظريات السلوكيين وعلى رأسهم الأستاذ "هربرت سيمون" -Herbert-SIMON- ترى أن عمليات الاصلاح الاداري، تمر بثلاث مراحل أساسية هي :

- مرحلة رفض الوضع العام القائم.
- مرحلة العمل وفق أفكار جديدة.
- مرحلة تنفيذ التغيير. (2)

من خلال أراء وتقسيمات هاتين المدرستين، نحاول أن نحدد عمليات الاصلاح الاداري في أربعة مراحل أساسية هي :

(1)- أحمد رشيد، الادارة العامة في الدول النامية، المرجع السابق ذكره ، ص 119.

(2)- March, James . G and Simon Herbert. A, "Decision making theory", in the sociology of organisations edited by Gusby and Miller), New York : The Free Press, 1981, p.

- مرحلة الاحساس بالاصلاح الاداري اللازم إقامته.
- مرحلة التخطيط الاستراتيجي للاصلاح الاداري.
- مرحلة تطبيق الاصلاح الاداري.
- مرحلة متابعة وتقييم الاصلاح الاداري. (1)

إن الدور السلبي للادارة، قد يدفع بالوعي السياسي لتغيير الوضع المزري عن طريق الاصلاح الاداري. ففي هذه المرحلة تقوم القيادة السياسية الكفاة بدور ايجابي في عملية الاحساس بالحاجة لاصلاح إداري. إلا أن في الدول المستضعفة نرى غياب هذا الدور القيادي الفعال، وهذا راجع إلى التخلف الاداري والتسلط الاداري لفئات معينة.

أما المرحلة الثانية، تتمثل في وضع مجموعة من الأهداف لمعالجة المشكلات التي يعاني منها الجهاز الاداري. لكن وضع استراتيجية وأهداف للاصلاح الاداري عملية صعبة، وهذا راجع إلى الفوارق الاجتماعية والتناقض بين مفكري ومنظري الاصلاح وواقع البيئة الاجتماعية التي يطبق فيها الاصلاح، هذا ما يحدث غالبا في الدول المستضعفة.

أما المرحلة الثالثة، هي أصعب مراحل الاصلاح الاداري، لأنها تتطلب تهيئة المناخ الملائم لتنفيذ الاصلاح قبل البدء في تطبيقه، وذلك إما باتباع أسلوب التطبيق الفوري، وإما بتحديد العراقيل التي يمكن أن تعترض عملية تنفيذ الاصلاح من جانب الادارة، ثم وضع الحلول لمواجهة هذه العراقيل.

أما المرحلة الرابعة، فإنها تتعلق بمتابعة وتقويم ما تحقق من الأهداف، وبفضل هذه العملية، يتبين ما مدى نجاح عملية الاصلاح في حل المشكلات الادارية من جهة، وتطابق النتائج واستراتيجية الاصلاح الاداري من جهة أخرى.

إن عملية الاصلاح الاداري، تتطلب مجموعة من الشروط الموضوعية والذاتية، وذلك حتى يتم التنفيذ الفعلي للاصلاح الاداري، وبالتالي تحقيق أهدافه المسطرة

---

(1)- احمد رشيد، الادارة في الدول النامية، المرجع السابق ذكره ، ص 127-128.

وتتمثل هذه الشروط الموضوعية والذاتية في العناصر التالية :

1- مساهمة أولئك المنوط بهم التنفيذ في تصميم ووضع مقترحات الاصلاح الاداري، وهذا أمر ضروري يجب عدم اغفاله في العمل الاصلاحي. إن هذه المشاركة الفعالة تسهل إلى حد بعيد عملية تنفيذ الاصلاح الاداري لشعورهم بان هذه التوصيات صادرة عنهم، لذلك لابد من تحقيق التعاون بين واضعي مقترحات الاصلاح الاداري وعناصر تنفيذه.

2- ضرورة قيام جهاز قدير لمتابعة عمليات الاصلاح الاداري، إذ يلاحظ أن الكثير من التوصيات الاصلاحية لاتطبق في الميدان نظرا لعدم تقويم ومتابعة تنفيذها في مختلف المجالات، مما يحتم انشاء جهاز متابعة للتحقيق من وضع التوصيات موضع التنفيذ السليم في مختلف الأجهزة الادارية والمستويات. كما أن دور الجهاز يتمثل ايضا في دراسة نتائج وآثار التنفيذ للتوصيات ومقترحات الاصلاح الاداري، وامكانية احداث التغيير المطلوب في التوصية، واستبدالها بغيرها مع توضيح مبررات ومقتضيات التنفيذ، وله أهمية أيضا في اضفاء الفاعلية على مقترحات الاصلاح الاداري.

3- الاهتمام بالعنصر البشري في الأجهزة الادارية وهذا من أجل دفع الأداء الاداري، عن طريق تدريب الانسان الكفء وتحسين مردوديته باستمرار وفي هذا الصدد يقول الاستاذ الدكتور عبد الباري درة : «إن التدريب الاداري جزء لايتجزء من التنمية الادارية، والتدريب بمفهومه الحديث هو ذلك الجهد المنظم والمخطط له لتزويد القوى البشرية في الجهاز الاداري بمعارف معينة وتحسين وتطوير مهارتها وقدراتها، وتغيير سلوكها واتجاهاتها بشكل إيجابي بناءًا» (1)

4- أن يكون الاصلاح الاداري يهدف الى تحقيق مطامح الجماهير وتوعية جميع الفئات الاجتماعية بالاصلاح الاداري، مع ضرورة استخدام الاسلوب العلمي الموضوعي في عملية الاصلاح الاداري.

5- ربط الاصلاح الاداري بالتنمية السياسية باعتبارهما موضوعان متداخلان.(2)

---

(1)- عبد الباري درة، "التدريب الاداري، بيئته، اسسه وافتراضاته الفكرية"، المجلة العربية للادارة، الصادرة بالاردن، العدد الثالث، المجلد الرابع، اكتوبر 1980، ص 60.

(2)- حمدي امين عبد الهادي، الادارة العامة في الدول العربية : الأصول العلمية وتطبيقاتها العربية، ط3، القاهرة : دار الفكر العربي، 1975، ص 324-325.

وتتطلب عملية الاصلاح الاداري ثلاثة جوانب أساسية هي :

1- تكوين الأجهزة الادارية، ويتناول هذا الجانب انشاء الوزارات ومصالحها والمحافظات والمؤسسات العامة، وتحديد الضوابط التي تتم على أساسها إنشاء كل منها وفروعها والاعتبارات التي يقوم عليها هذا التحديد في ضوء مفهوم التطوير الاقتصادي ونظام الحكم المحلي. هذا مع تحديد الاختصاصات لكل منها، وتحديد أنواع المهارات البشرية اللازمة لكل منها، وكيفية اعدادها وتدريبها واعادة توزيع القوى العاملة بين الوزارات والمحافظات على نحو يكفل كفاية اداء الانتاج والخدمات.

2- اجراءات العمل، ويتناول هذا الجانب دراسة ميدانية مع التعمق لإجراءات وخطوات العمل وكذلك اللوائح والتعليمات التي تجري على أساسها مباشرة الاعمال في كافة الجهات.

3- اساليب الرقابة، ويتضمن هذا الجانب في دراسة أساليب الرقابة الخارجية، سواء أكانت رقابة عامة أم رقابة مالية أو مشروعية من شانه التنسيق بينهما وتبسيطها بما لايخل بسلامة العمل وحسن سيره مع توجيه عناية خاصة إلى رقابة الانتاج كما ونوعا. وكذلك دعم الرقابة الداخلية وتاكيد مسؤولية القيادات الادارية وبيان حدود هذه المسؤولية في العمل الاداري. (1)

إن الرقابة المستمرة أو المتابعة الميدانية هي عملية من العمليات الادارية الفعالة في تقويم المشاريع إيجابيا وسلبا فإذا كانت المشاريع ايجابية فلا بد من الاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية للعاملين لتحقيق نتائج أفضل وأنجع من الأولى. وإذا كان العكس أسرع القائد الاداري في سد الثغرات ومواجهة السلبيات قبل فوات الوقت الذي يعد عمله نصيحة في بناء الحضارات وتقدم المجتمعات.

---

(1)- حمدي امين عبد الهادي، المرجع الأنف الذكر، ص 328-331.

# - البيروقراطية والاصلاح الاداري -

يرى علماء الاجتماع خاصة منهم علماء الاجتماع التنظيم إن البيروقراطية ظاهرة اجتماعية، قديمة العهد حيث ظهرت مع نشاة الادارة وتطور التنظيمات البشرية، ويعتبر مصطلح البيروقراطية مرنا ومعقدا في آن واحد، لذلك تعددت المفاهيم وتشعبت الأفكار في تحديد مفهوم البيروقراطية.

ويستعمل هذا المصطلح في توضيح الاعمال والواجبات والأنظمة الادارية التي يقوم بها، ويشرف عليها، ويضعها الموظفون الإداريون الرسميون وهذا من خلال توظيفهم للسلطة المكتبية، أو النفوذ الاداري والقوة الادارية.

وأحيانا يستعمل مصطلح البيروقراطية لينعت صفة عدم القابلية وسوء ممارسة الأعمال التي يقوم بها هؤلاء الموظفون الرسميون أي تستعمل كنوع من أنواع الشتم السياسي، أو ما يطلق عليه بالبيروقراطية المغلقة أو الهجينة.

وقد تناول علماء الاجتماع والسياسة والادارة الغربيين، ظاهرة البيروقراطية بالدرس والتحليل، فالباحث "مورستاين ماركس" - M. Marks-، يرجع البيروقراطية إلى أصل فرنسي، ويشير بأن استعمالها الأول في اللغة الفرنسية، كان من قبل وزير التجارة الفرنسي فيد قورنك - Vide Gournag- في القرن الثامن عشر، حين كان يشير إلى عمل الحكومة، وأنها من ثم انتقلت إلى ألمانيا في القرن التاسع، ومن ثم وجدت طريقها إلى اللغة الانجليزية ولغات أخرى.

أما كموضوع خاضع للبحث العلمي فمصطلح البيروقراطية. يرتبط بشكل رئيسي بالعالم الاجتماعي الألماني "ماكس ويبر" -M. Weber-. الذي أثارت كتاباته، المبادئ الرئيسية للبيروقراطية ودروها في تحقيق الأهداف العامة للدولة.

أما حول مفهوم البيروقراطية، فالفيلسوف الاسكتلندي "توماس كارلاي" -T. Karley-، وصف البيروقراطية بانها نوع من الاداء والازعاج الذي دخل إلى انكلترا من القارة الاوربية، أما الفيلسوف الانكليزي "جون ستوارت مل" -J. Stiwart Mill-، فقد كتب عنها عام 1860، على نوع من العمل تمارسه جماعة من الموظفين الاداريين المحترفين الذين يعملون مع الدولة (1).

(1) - ينكن ميتشل، معجم علم الاجتماع، ترجمة : احسان محمد الحش، بيروت : دار الطليعة، 1986، ص36، 37.

ومع ذلك، فإن المصطلح Bureaucracy إكتسب معاني عديدة في قواميس اللغة، سواء منها المصطلحات القديمة التي ترى بان كلمة Bureaucracy ماخوذة من كلمة "Burrus" ومعناها اللون الداكن المعتم الذي يتناسب مع المهابة، وربما التستر على الاعمال السيئة كذلك أو كلمة "La Bure" ومعناها نوعا من الاقمشة يستعمل كغطاء للمكاتب التي يجتمع حولها رجال الدولة، ومن هنا جاءت كلمة "Bureaucracy" والماخوذة من المكاتب. أو سواء منها المصطلحات الحديثة نسبيا، ففي عام 1798، عرفه قاموس الاكاديمية الفرنسية، بانها "القوة، والنفوذ اللذان يمارسهما رؤساء الحكومة وموظفو الهيئة الحكومية". وفي عام 1813 عرف القاموس الالماني البيروقراطية بانها "السلطة والقوة التي تمنح للأقسام الحكومية وفروعها وتمارسها على المواطنين". ومنذ أن تحددت البيروقراطية على هذا النحو، ظهرت استخدمات مختلفة للمصطلح في أوائل القرن التاسع عشر، وخاصة عند الأدباء الذين افلحوا في وصف وتشخيص النظام الإداري القائم. وأهم ما تضمنته هذه الكتابات هو أنها تشترك في إدراك مفهوم البيروقراطية من منظور خاص، فهي لم تقصر استخدام المصطلح على الإشارة إلى شكل معين من أشكال التنظيم الحكومي، ولكنها ربطت هذا الشكل للحكومة، بظهور عنصر جديد في نسق التدرج الاجتماعي.

ما يمكن أن نميزه خلال القرن التاسع عشر هو ظهور ثلاثة مفاهيم أساسية تبلورت حول مصطلح البيروقراطية، فهناك دارسون من أمثال "دي جورني - ومل" -D. Jorni, Mille- اعتبروا البيروقراطية هي الشكل الأساسي للحكومة، يجب أن يقارن بالأشكال الأخرى مثل الديمقراطية والارستقراطية. على حين ركز علماء الإدارة في ألمانيا على النظم والترتيبات الادارية التي ظهرت في المجتمع الألماني خلال القرن التاسع عشر. أما التصور الثالث فإنه ينطلق أساسا من التعارضات والتناقضات التي ينطوي عليها النظام الحكومي (1).

ولكن رغم أهمية كتابات القرن التاسع عشر في هذا الموضوع فإن المفكرين، موسطا، وميشليز، وفيبر، حاولوا تعديل نظرية البيروقراطية، والابتعاد بها عن أصولها ومصادرها الأولى.

فقد عالج "موسكا" -Mosska- البيروقراطية عام 1895 في كتابه "الطبقة

(1) - محمد علي محمد، اصول علم الاجتماع السياسي : السياسة والمجتمع في العالم الثالث - القوة والدولة-، الاسكندرية : دار المعرفة الجامعية، 1985، ص255.

الحاكمة"، إذ ذكر بانها شيىء جوهري يساعد على حكم الامبراطورية العظيمة، وأضاف بأن جميع الانظمة السياسية يمكن تقسيمها إلى قسمين هما : النظم الاقطاعية ونظم البيروقراطية.

ويصفها على أنها نظام معقد يضم عددا من الموظفين العموميين، لكنه عندما كتب عن الدولة البيروقراطية أشار إلى التخصص والمركزية باعتبارهما خاصيتين أساسيتين لها. وهكذا وضع موسكا مصطلح البيروقراطية في سياق جديد، هو سياق الاطارات الاجتماعية الواسعة النطاق، التي ظهرت عند رواد علم الاجتماع من أمثال كونت وسبنسر -Kant et Spinser-.

أما العالم الفرنسي "روبرت ميشليز" -R. Michelize-، فقد وضّح في كتابه "الاحزاب السياسية" الذي ألفه عام 1911م، فكرة ادخال النظام الجديد البيروقراطي في إدارة الاحزاب بعد أن كانت محصورة في إدارة الدولة، ويرى أن البيروقراطية تظهر عندما تتعقد الأمور الإدارية في المؤسسات الكبيرة كالاحزاب السياسية، خصوصا عندما تساعد النظم البيروقراطية في تقوية المراكز الوظيفية لهذه المؤسسات. كما يرى بان البيروقراطية تحسم ظاهرة الاستبداد الممارس من طرف الدولة. ولذلك يكون قد اقترب من أطروحة "كارل ماركس" التي ترى بان البيروقراطية أداة في يد الطبقة الحاكمة. كما أنها أداة لخدمة المصالح الذاتية على حد تعبير "ميتشل كروزية". عكس أطروحة "هيجل" الذي يرى بان البيروقراطية هي جسر يربط بين الشعب والحكومة. أو مقولة "ماركس وبر" الذي يعتبرها أداة في ارساء حكم القانون (1).

أما "هارولد لاسكي" -H. Laseki-، فيرى على أنها نظام حكومي تترك الرقابة فيه في يد طبقة الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الافراد العاديين، وتتخذ فيه القرارات ببطء، وفي الحالات الحادة يتحول أعضاء البيروقراطية إلى طائفة تتوارث الحكومة وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة.

ويتحول عملها إلى غاية في حد ذاته وهي الجهاز الحكومي الذي يوجد في المجتمع السياسي المتحضر، لتحقيق الاهداف العامة، لإخراج السياسة العامة إلى حيز التنفيذ في هذا المجتمع (2).

(1) - منصور بن لرنب، "التنمية الإدارية البيروقراطية"، محاضرات لطلبة الدراسات العليا بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1989، ص 24.

(2) - محمد محمود عامر فرغلي، "البيروقراطية"، المجلة العربية للادارة، الصادرة بالاردن، العدد الثالث، المجلد الخامس، نوفمبر 1980، ص 10.

ومن جهته حاول "روبرت ميتلز" -R. Mitilez-، تعريف البيروقراطية في كتابه "الاحزاب السياسية" ، على أنها نظام الموظفين الحكوميين، وهي ضرورة ملحة في الدولة الحديثة.

كما يرى "بيتربلو" -Biderblo-، على أنها توجد في الأجهزة الحكومية العسكرية والمدنية وكذلك في قطاعات الاعمال والكنائس والجامعات (1).

وفي عام 1921م عالج العالم الالماني "ماكس فيبر" -M.Weber- موضوع البيروقراطية معالجة اجتماعية حديثة، وذلك بعد أن فصل فكرة البيروقراطية عن الأفكار العاطفية والانفعالية التي أحاطت بها لفترة طويلة من الزمن، واعتقد أن النظام البيروقراطي هو شيء لابد منه في انجاز الاهداف العقلية لمؤسسات المجتمع الصناعي. وقام هذا العالم بتطبيق مذهبه المشهور النموذج المثالي (Ideal Model) في تعريف ودراسة المزايا الجوهرية للنظام البيروقراطي، وقال أن البيروقراطية تتميز بالصفات التالية :

1- الاحكام والقوانين العقلية هي التي تحدد واجبات ووظائف الأدوار الإدارية في المؤسسة، وأن هذه الادوار هي أدوار اخصائية يحتلها موظفون مؤهلون عقليا وأكاديميا.

2- إن الأدوار الادارية تكون على شكل مراتب متسلسلة من ناحية مقدار سلطتها وقوتها الإدارية.

3- تعتمد الإدارة البيروقراطية على وثائق ومستمسكات مدونة لايستطيع الهيمنة عليها إلا من حصل على تدريب ودراسة خاصة في الشؤون الإدارية.

4- يعين الموظفون على أساس مؤهلاتهم الفنية وقابلياتهم في الإدارة التي اكتسبوها عن طريق الدراسة الطويلة أو التجربة والخبرة.

5- لايمتلك الموظف الاداري مركزه الاداري ولا الأدوات التي يستعملها في تنفيذ واجباته.

---

(1) - عبد الكريم درويش، اصول الادارة العامة، القاهرة : مكتبة الانجلو مصرية، 1968، ص187.

6- يخضع الموظف لقوانين المؤسسة التي يعمل بها.

7- يتقاضى الإداري راتبا ينطبق مع مركزه الإداري وله مطلق الحرية في ترك عمله هذا عن طريق الاستقالة في أي وقت يناسبه.

8- توزيع الواجبات الرسمية على أعضاء التنظيم.

9- هناك حظ مهني أو مستقبل مهني محدد، كما تعتمد الترقية على الأقدمية أو الانجاز، أو الأحكام التي يحددها الرؤساء.

10- يخضع سلوك الموظف لنظام محدد للمراقبة والضبط (1).

وتتمثل خصائص البيروقراطية عند "ماكس ويبر" -M. Weber- فيما يلي :

1- أن هناك مجالات للتخصص الوظيفي محددة رسميا وثابتة، وتنظم القواعد واللوائح عملية تحديد المجالات الوظيفية.

2- ثم توزيع الانشطة والاعمال الضرورية لتسيير دقة التنظيم البيروقراطي على أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية وبطريقة ثابتة ومحددة.

ويرى "ماكس ويبر" -M. Weber-، أن الفرق بين التنظيم البيروقراطي المتكامل وغيره من التنظيمات هو كالفرق بين الآلة الحديثة ووسائل الانتاج اليدوية البدائية. ويحدد "وبر" -Weber- مزايا التنظيم البيروقراطي (المأخوذ به اليوم في المجتمعات الغربية الانجلوساكسونية) فيما يلي :

1- الدقة.

2- السرعة.

3- الاستمرارية.

4- الوضوح.

---

(1) - يتكن ميتشيل، المرجع السابق ذكره، ص 37.

5- الوحدة.

6- الخضوع الكامل للرؤساء.

7- تخفيض التكلفة الانسانية والاقتصادية.

8- تخفيض الاحتكاك بين الأفراد (1).

وبعد العالم "ماكس فيبر" ظهر عدد كبير من علماء الاجتماع وخاصة منهم علماء الاجتماع الادارة والتنظيم لتطوير الدراسة العلمية للبيروقراطية التي بدأها "فيبر" -Weber-، فقد ذكر العالم الاجتماعي الأمريكي "روبرت ميرتن" -R. Mirtane- في كتابه - التركيب البيروقراطي والشخصية- الذي نشره في عام 1940، أن البيروقراطية تفرض على الموظف الالتزام الدقيق بالأحكام والقوانين الإدارية وهذا ما يحوّل الموظف إلى آلة تسيرها الأحكام والقوانين خصوصا عندما لايستطيع تغيير نصوصها وقت قيامه بواجباته، وهذا ما يقتل عنده صفة الخلق والابداع وهنا تتعرض المصلحة العامة للضرر.

وقد قام فريق من علماء الاجتماع باستعمال كلمة بيروقراطية لا على النظام الاداري فحسب، بل على النظام الاجتماعي العام، فقد شهد العالم "موسكا" -Mosska- من خلال دراسته للامبراطوريات الشرقية بأن هناك ترابطا وثيقا وعلاقة مباشرة بين النظام البيروقراطي والنظام السياسي، ومثل هذا الترابط دفعه لتسمية نظام الدولة بالنظام البيروقراطي (2).

وهناك اتجاه آخر، يركز في تعريف البيروقراطية على الخصائص الهيكلية الأساسية للتنظيم، فالعالم "فيكتور تومابس" -Tombasse-، يصف التنظيمات البيروقراطية بأنها نظام دقيق جدا لتسلسل السلطة مركب على نظام دقيق لتقسيم العمل، وابتداءا من فيبر -Weber- وما بعده فقد جرى معظم الكتاب على تعداد الأبعاد الهيكلية للبيروقراطية، مع بعض الاختلافات البسيطة في تحديد الميزات الأساسية للهيكل البيروقراطي.

وقد صنف "ريتشاد هول" -R. Holle-، خصائص البيروقراطية كما جاءت في

---

(1) - عاطف محمد عبيد - علي الشريف، مذكرات في نظريات التنظيم والإدارة، الأردن : الدار الجامعية، 1988، ص 186-189.

(2) - يتكن ميتشيل، المرجع السابق ذكره، ص 38.

أفكار "فيبر" -Weber- و"ليتواك" -Liteoauak- و"فريدرك" -Frederique-و"هيدي" -Heady- و"بروسونز" -Barssonize-، و"برجر" Berger -، في عدة نقاط منها :

1- تسلس سلطوي دقيق.

2- تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي.

3- نظام من القواعد يعطي حقوق شاغل الوظيفة وواجباته.

4- نظام من الاجراءات تتعلق بأوضاع العمل.

5- اللاشخصية في العلاقات بين الافراد داخل التنظيمات.

6- إختيار الموظفين وترقيتهم على أساس المؤهلات الفنية.

أما الاتجاه الأخر، فتمثل في تعريف البيروقراطية بشكل بعض السمات السلوكية، أو بربط هذه السمات بالخصائص الهيكلية، فهو يركز على النمط السلوكي البيروقراطي في تحقيق أهداف البيروقراطية. (1)

ومن خلال هذه الاتجاهات، فهناك من وصف البيروقراطية بإنعدام الكفاية وفي نفس الوقت، هناك من وصفها بالقدرة علي تحقيق أقصى كفاية، وعلى تحقيق الاهداف العامة، كما وصفت بالعجز والقصور عن بلوغ هذه الاهداف. كما أعتبرها البعض جهاز حكومي يتوفر على تحقيق المصلحة العامة، وهي أداة الدولة لتحقيق الديمقراطية.

إذا، هناك المعنى العلمي الموضوعي المحايد إلى حد ما، والمعنى المتداول غير الموضوعي والمفرض. فالمعنى الموضوعي، يرى بان البيروقراطية تنظيم إداري، يقوم على أسس معينة بقصد تحقيق أهداف معينة. أما المعنى غير الموضوعي، يرى أن البروقراطية تعقيدات مكتبية إدارية، وانحرافات قيادية، وهي الجمود الاداري والنزعة إلى السيطرة والتسلط، أو ما يعرف بالبيروقراطية المنغلقة أو الهجينة.

أما مفهوم الماركسية للبيروقراطية، فإنها عبارة عن تنظيم يحطم كفاءة الفرد ويعوق قدراته على المبادءة، والابداع، والتخيل وتحمل المسؤولية، إلا أن ذلك

---

(1)- فيرل هيدي، المرجع السابق ذكره، ص 42-44.

لايحدث أي أثر على البيروقراطيين الذين يعتقدون أنهم قادرون على أداء كافة الاعمال التي تسند إليهم في التنظيم الرشيد. بل يحاولون باستمرار أن يوسعوا نطاق وظائفهم واختصاصاتهم، لتدعيم المكانة والامتيازات التي حصلوا عليها. ويؤدي هذا الموقف حسب رأي "ماركس" -MARX- إلى ظهور ما يمكن أن يوصف بانه مادية صماء، وهي نزعة تغلب على كل تنظيم بيروقراطي، وتبدو بصورة واضحة في صراع الافراد من أجل الترقية، والبحث عن مستقبل أفضل، والسعي وراء المكانة، والألقاب، والهيبة. (1)

إذا، ان "ماركس" قد اعتبر البيروقراطية أداة الطبقة الرأسمالية لتدعيم مصالحها، ولذلك فان قيام الثورة البوليتارية في رأيه، وظهور المجتمع اللاطبقي سوف يحطم جهاز الدولة البيروقراطي.

بعد هذه النظرة حول مفاهيم البيروقراطية، أحاول إبراز أنواع البيروقراطيات في ثلاثة أنماط هي " البيروقراطية المنغلقة Closed Bureaucracy -، والبيروقراطية المختلطة Mixed Bureaucracy ، والبيروقراطية المفتوحة Open Buraucracy (2).

إن البيروقراطية المنغلقة، هي ذلك النظام المنغلق الذي يقوم على جهاز إداري قديم موروث، لا يقبل التغيير ولا التعاون مع المؤسسات الآخرى. بل يحافظ على مصالح فئة معينة من المجتمع، ولا يراعي اهتمامات الجماهير.

أما البيروقراطية المختلطة، إنها تتميز بالمرونة والاحتكاك بالمجتمع، وهي أقل انغلاقا من البيروقراطية المنغلقة.

أما النمط البيروقراطي المفتوح، فإنه يختلف عن النظامين السابقين، كونه يتصف بالاحتكاك مع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية، وهذا النمط يعرف في الدول المتطورة صناعيا.

إن البيروقراطية المفتوحة، نظام يقوم على أسس علمية وواقعية، يهدف من خلالها إلى تحقيق أهداف المجتمع وتطوره. كما أنه يتسم بالمرونة والتغيير في حل المشكلات التي تعترض تطور المجتمع.

(1) - محمد علي محمد، المرجع السابق ذكره، ص 268-269.

(2)- A. F. Leemans (editor); op. cit, pp.118-121.

لكن الاصلاحات التي تسعى إليها الدول التي تطبق نظام البيروقراطية المفتوحة، لا تراعي البعد الإنساني بقدر ما تهدف إلى تحقيق الربح، وهنا يكمن الجانب السلبي للبيروقراطية المفتوحة، إذ أنها تهمل العامل الإنساني الذي يعتبر أساس الاصلاح الإداري العلمي الموضوعي.

أما نماذج الاصلاح الإداري من خلال ربطها بمحتوى ومضمون الإصلاح الاداري فيحددها الاستاذ "هاهن بان لي" -Hahan Been Lee- حسب كتاب "ليمنس" في ثلاثة نماذج أساسية هي (1) :

أولا - تحديث النظام أو ما يعرف بالهيئة المحسنة Improved order

ويقابله نموذج الاصلاح الاجرائي Procedural reform

ثانيا - الاسلوب Improved method

ويقابله الاصلاح التقني Technical reform

ثالثا - التادية Improved performance

ويقابله الاصلاح المبرمج (2) Programmatic reform

إن نمط تحديث النظام أو ما يعرف بالهيئة المحسنة تفرضه عدة عوامل، من بينها عامل الإدارة الاحتلالية التي كانت تاخذ نمط الإصلاح الإجرائي الاداة الفعالة للبقاء واستقرار النظام القديم، وهذا النمط من الاصلاح الاجرائي نجده في الدول النامية التي مازالت تعمل وفق نمط الإدارة الإستعمارية، لذا فإن أغلب اصلاحاتها الإدارية اجرائية.

أما الهدف الثاني فيتعلق بالاسلوب وما مدى علاقته بنموذج الاصلاح التقني، الذي يعتبر من العوامل الخارجية للاصلاح الاداري.

أما الهدف الثالث فيتعلق بالتادية التي يقابلها نموذج الاصلاح المبرمج، أي تادية الإصلاحات المبرمجة من طرف منفذيه، إلا أن المشكلة التي تواجه هذه العملية هي الهوة بين مخططي الاصلاح، وبين من يقوم بتنفيذ الإصلاح والسبب المباشر لهذه المشكلة يعود إلى مخططي الإصلاح، الذين لم ينتبهوا جيدا إلى مراحل الإصلاح ومن بينها مرحلة التنفيذ والتطبيق.

(1) - A. F. Leemans, op. cit, pp. 115-118

(2) - منصور لرنب. "الاصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق"و (رسالة ماجستير)، المرجع السابق ذكره، ص 130-131.

لذا يستلزم التركيز في التادية القائمة على الإصلاح المبرمج على عدة عمليات من بينها عملية التحويل من الشكل إلى المضمون. ثم من عملية الإقتصاد والكفاءة إلى الفاعلية في تحقيق الهدف، ومن عملية الاستحقاق البيروقراطي إلى تحقيق مطامح وأهداف الجماهير.

وهذا الاسلوب المبرمج يتطلب قدرا من التخطيط السليم والنظام المحكم للمعلومات وتدفقها، إلى جانب اعداد الإنسان وتكوينه لتحقيق أكبر قدر من هذه البرامج بدون تكلفة كبيرة أو على حساب الجماهير.

وبعد هذه النظرة الوجيزة عن أنماط ونماذج الإصلاح الاداري. نستنتج أن البيروقراطية المنغلقة التي تقوم على جهاز إداري قديم، لايقبل التغيير ولا يراعي مطامح الجماهير، يتم القضاء عليها بنمط تحديث النظام عن طريق نموذج الإصلاح الاجرائي للتخلص من النظام القديم الموروث.

أما البيروقراطية المختلطة التي تتميز بالمرونة، فإنها تستلزم الاصلاح التقني القائم على التكنولوجية وتكوين الإطارات ذوي الكفاءات العالية، وهذا للتخلص من أعراض نمط البيروقراطية المختلطة، وتحقيق التنمية الشاملة.

وأخيرا، هناك البيروقراطية المفتوحة التي تقوم على أسس علمية وواقعية، تتسم بالمرونة والتغيير في حل مشكلات المجتمع، إن هذا النمط من البيروقراطية يقابله الاصلاح المبرمج الذي يتطلب مخططي الاصلاح ومنفذين لعمليات الإصلاح الاداري، والتنسيق فيما بينهما، وهذا لتحقيق الرفاهية للمجتمع والفعالية، ولكن، نمط الإصلاح المبرمج لايمكن تحقيق نجاحه إلا بتكوين الانسان باعتباره العنصر الأساسي لنجاح عمليات الإصلاح الإداري.

وبعد هذه النظرة عن العلاقات بين أنواع البيروقراطيات ونماذج الاصلاح الاداري، نستخلص بان البيروقراطية، تضم مجموعة من الموظفين، تعمل في إطار الإبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية. وذلك لتحقيق الأهداف العامة للدولة، وتعتبر البيروقراطية جوهر الإصلاح الإداري، والعلاقة بينهما متداخلة، وإنطلاقا من هذه العلاقة يصبح العامل البيروقراطي أو الموظف الإداري الرسمي أساسي في عملية التطوير والتقدم والرفاهية بشرط أن يكون هذا التقدم مستمدا من البيئة الاجتماعية.

## - مشكلات الاصلاح الاداري -

إن مشكلات الاصلاح الاداري كثيرة ومعقدة، ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلي الفئة البيروقراطية والتكنوقراطية معا. باعتبارهما رأس الأجهزة الإدارية، سواء في رسم السياسات والاصلاحات، أو سواء في الاشراف على عمليات التطبيق.

إن هاتين الفئتين، هدفهما المحافظة على النظام القديم، وحماية القيم الموروثة. كما أن هذه الفئات معروفة بعدائها لأي اصلاح جذري يمس مصالحها وسلطاتها، خاصة بعد أن وقع تحالفا بين السياسي - البيروقراطي والتكنوقراطي.

أما فيما يخص مشكلات الاصلاح الإداري المترتبة على ذلك، يمكن تحديدها في النقاط التالية :

المشكلة السياسية : إن أخطر مشكلات الإصلاح الإداري هي المشكلة السياسية، بمعنى ذلك عدم استقرارالنظام السياسي، كما يجري الآن في الجزائر والعديد من الاقطار العربية والإسلامية وإلى جانب التغيرات الظرفية والشكلية للقيادات السياسية، التي عادة ما تنعكس على الإدارة والإصلاح الإداري، إذا كان هناك اصلاح إداري ؟

فعدم استقرار النظام السياسي يؤدي إلى عدم وضوح غايات محددة للتنمية والإصلاح الإداري، وقيام السياسة العامة على أساس غير ثابت مما يؤدي باحتمالات نجاح الإصلاح الإداري ومخططاته، إذ أن من أهم متطلبات هذا النجاح قيام المفهوم العلمي للنظام السياسي وهو ما لا يتحقق إلا في ظل استقرار بعيد المدى يسمح ببلورة السياسة العامة للدولة حول غايات وأهداف محددة وواضحة (1).

وعامل الإستقرار السياسي لا يعني أبدا عدم تغيير القيادات السياسية التي يطالب بها الشعب، من خلال أجهزته التشريعية ومجالسه الانتخابية، بل يعني

(1) - احمد رشيد، الادارة العامة في الدول النامية، المرجع السابق ذكره، ص 140.

الاستمرار في تنفيذ الخطة العامة للبلاد، مع تغيير الوسائل والأشخاص متى تطلب ذلك.

كما أن هناك مشكلا سياسيا، يتمثل في عدم الثقة والانسجام بين القائد السياسي والقائد الإداري، مما ينعكس سلبا على طموحات الجماهير.

ومن أسباب نشوء هذه المشكلة السياسية كذلك هو التناقض بين أهداف الإصلاح كما تضعها السياسة العامة للدولة وأهداف الاصلاح الإداري كما تضعها أجهزة الإصلاح الإداري، وتعبر هذه الحالة عن مازق سياسي تقع فيه القيادات السياسية في بعض الدول المستضعفة.

كما أن عدم ثقة المواطنين في القيادة والنظام تؤثر سلبا على نجاح عمليات الإصلاح الإداري، إذ أن أزمة الشرعية تعبر عن مازق سياسي كذلك مما يجعل القيادة السياسية تقطع الصلة مع المواطنين، الامر الذي يؤدي بذلك إلى اتساع الهوة بين النظام والمواطنين، وعدم توافر الشروط الضرورية اللازمة لنجاح عملية الاصلاح الاداري من خلال المشاركة والفعالية في العمل الجاد والايجابي.

<u>المشكلة الادارية</u> : تعود المشكلة الإدارية لتضخم الاجهزة التي تقوم بانشطة الإصلاح الإداري، مع التنسيق بينها وبين جهاز الاصلاح الإداري، إلى جانب عدم وجود أسلوب علمي يجعل من الجهاز الاداري في عملية الإصلاح الإداري يتماشى والتطورات الحديثة في الإدارة. بالإضافة إلى نقص في خبراء الإصلاح الإداري، إذ أن خبير الاصلاح الاداري يتمتع بدرجة عالية من الكفاءة ويملك خبرة إدارية واسعة وقدرات خاصة تتعلق بالقدرة على الاتصال ونقل الافكار للأخرين. ولذلك فإن نقص خبراء الاصلاح الإداري يكون من الصعب قيام جهاز للاصلاح الإداري.

لهذا لابد من تكوين وتدريب العنصر القيادي واعداده على عمليات الاصلاح الإداري حتى يتم القضاء على عقبات الاصلاح الإداري، وهذا وفق تحقيق أمرين ضروريين :

1- إيجاد قيادة تملك القدرات الابتكارية التي تمكنها من جذب اهتمامات

المنفذين والاستماع إلى أرائهم وتعليقاتهم وكسبهم إلى جانب قضايا الاصلاح الإداري وهؤلاء هم قادة الاصلاح الإداري.

2- ونوع متخصص، أي إيجاد قيادة تتمتع بعدة اختصاصات، واقامة نظام العلاقات الحسنة بين خبراء الاصلاح الاداري والمنفذين للاصلاح الاداري (1).

دون أن ننس الاهتمام بعنصر هجرة الكفاءات العلمية إلى الدول المتقدمة *.

المشكلة الاجتماعية : وتتمثل هذه المشكلة في ضرورة تغذية مهارات خبراء الاصلاح الاداري بالقدرة على أخذ النظرة الاجتماعية للمشكلات الإدارية حتى يمكنهم تفهم وتطبيق القواعد العلمية في الإدارة واستخدام مهاراتهم وخبراتهم في إطار يتفهم أهداف التغيير الاجتماعي تفهما أساسيا ناجحا. إذا، فهذه المشكلة مرتبطة بضعف التاهيل الاجتماعي لخبراء الاصلاح الإداري، مما يفقدهم النظرة الاجتماعية للمشكلات الادارية، لذلك لابد من تحسين ورفع قدرات خبراء الاصلاح الإداري، إلى جانب تنمية الوعي الاجتماعي في النظرة وكيفية تحليل المشكلات الادارية، وفهم أهداف التغيير الاجتماعي تفهما سياسيا واضحا، وهذا لن يكون إلا بضبط سياسات التعليم والتكوين والتدريب.

ومن أهم الاساليب التي يمكن استعمالها هنا لمواجهة المشكلة الاجتماعية للاصلاح الإداري هي :

1- تنمية القدرات الفنية لخبراء الاصلاح الاداري حتى يتسنى لهم إدارك وفهم المحيط الخارجي للادارة.

2- القدرة على أخذ النظرة الاجتماعية للمشكلات الادارية.

3- الربط بين سياسات التعليم والتكوين والتدريب والواقع الاجتماعي الذي تطبق فيه تلك السياسات.

4- ربط أهداف الاصلاح الاداري بالمصالح الاجتماعية للنظام العام.

---

(1) - أحمد رشيد، الادارة العامة في الدول النامية، المرجع الأنف ذكره، ص 142.

(*) - لقد عالج الاستاذ محمد الامين لعجال هذا الموضوع الهام في (رسالة ماجستير) بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تحت عنوان : هجرة الكفاءات العربية الاسباب والمقترحات للحد منها (حالة الجزائر)، 1990، 172 صفحة.

<u>المشكلة الاقتصادية</u> : تكمن في قلة التمويل للبرامج المسطرة ضمن الاصلاح الاداري، وعدم قدرة الجهاز الاداري على استغلال الموارد المتاحة إلى جانب الندرة، والتبذير، والمديونية العشوائية وتدهور العملة الوطنية، وسيطرة البنوك العالمية الغربية على اتخاذ القرار الاقتصادي المستقل. إذ، كل هذه العوامل أثرت وتؤثر سلبا على عمليات وخطط الاصلاح الإداري.

إن المشكلة الاقتصادية تؤدي إلى عدم وضوح غايات محددة للتنمية والإصلاح الاداري مما يعرقل عملية تحقيق نجاح الإصلاح الاداري. إذ أن من أهم متطلبات هذا النجاح توفير سياسات مالية للاصلاح الاداري، وهو ما لا يتحقق إلا في ظل برامج تنموية اقتصادية هادفة تسمح بمحاربة الندرة والتبذير، وتحقيق المردودية الاقتصادية، مما يساعد على نجاح عملية الإصلاح الإداري والتنمية بصفة عامة.

وبالإضافة إلى هذه المشكلات المختلفة، هناك مشكلة هجرة الادمغة التي تؤثر بدورها على الاصلاح الاداري، وذلك في إيجاد العناصر المختصة في رسم سياسات الاصلاح الاداري. وهناك كذلك مشكلة الهجرة الريفية وعدم التحكم في التهيئة العمرانية التي أدت إلى تضخم الاجهزة الإدارية، وبروز المشكلات الاجتماعية والثقافية.

حيث أن الإدارة تعمل في إطار يناقض تماما القيم الاجتماعية والثقافية الحضارية السائدة، كل هذه المشكلات تواجه الاصلاح الإداري، لذلك لابد الاهتمام بقضية هجرة الادمغة، وإعادة النظر في السياسة الريفية، وتحديد المنطلقات الاجتماعية للاصلاح الإداري على ضوء الوسط الاجتماعي الذي تنفذ فيه سياسات الاصلاح الإداري الاصيل والجذري.

كما انه يتطلب اعطاء أهمية للاصلاح الإداري في التنمية الشاملة وربط خطط الاصلاح الإداري بالسياسات التنموية. إذ، هناك مشكلة أخرى للاصلاح الاداري، وتتمثل في عدم أهمية الاصلاح الاداري في تحقيق التنمية، ولعل هذا يمثل خطرا على تحقيق إدارة التنمية وتطوير النظام بصفة عامة. لذلك يتطلب التنسيق بين خطط الاصلاح الإداري والمشاريع الانمائية، والاحساس باهمية الاصلاح الاداري في التنمية الشاملة. وهذا لن يكون - في نظرنا - إلا إذا كانت هذه الأجهزة الإدارية نابعة من عمق الشعب وتطلعاته.

## الخلاصة والاستنتاجات

من خلال هذا الفصل المتعلق بالاطار الفكري والنظري للاصلاح الاداري، نستنتج أن الافكار النظرية لاصول الاصلاح الاداري تمثل الارضية الاساسية لاتخاذ الاصلاح الاداري الشامل والاصيل، والذي يهدف أساسا إلى التغيير الجذري لانماط التسيير والتنظيم والسلوكات.

إن نجاح عملية الاصلاح الاداري الشامل تتطلب تكوين الانسان واعادة الاعتبار له من جهة، والاعتناء بالاطارات الوطنية الكفاة وإدراجها في تسيير أمور الدولة والمشاركة في رسم الاستراتيجيات من جهة ثانية. لان تهميش الاطارات الوطنية والاعتماد على الاطارات الاجنبية -كما يجري الآن مع الاسف الشديد- سيؤدي حتما إلى فشل التنمية. لان التجارب التاريخية أثبتت بان نجاح كل مخطط استراتيجي ينطلق من البيئة الاجتماعية والثقافية والانسانية (وما مثال ألمانيا واليابان وكوريا إلا دليل على مانقول).

إذا، لبناء إدارة فعّالة ودائمة، لابد من الاعتماد على رسم الاستراتيجيات البعيدة المدى، التي تاخذ بعين الاعتبار الانسان وأهدافه في إطار مجتمعه، والاعتماد على الاطارات الوطنية الكفاة والنزيهة التي تعمل على بناء هياكل ومؤسسات الإدارة.

وبفضل هذه الرؤية الشاملة للاصلاح الاداري الأصيل، يمكن القضاء على المشكلات التي تعترض عملية تطوير الادارة، وبالتالي تحقيق إدارة فعالة ومتطورة تهدف لإقامة مؤسسات تخدم المواطنين وتسعى لتحقيق رفاهية المجتمع وازدهاره.

# الفصل الثاني

## الإدارة الجزائرية في ظل نظام الحزب الواحد

## (1990-1962).

عرف النظام الإداري الجزائري بعد الاستقلال مجموعة من المشكلات، تمثلت أساسا في انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على تسيير الإدارة وشؤون الدولة، إلى جانب الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري التي لا تتماشى والبيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية في بلد يهدف إلى الخروج من التخلف والتبعية والهيمنة.

مما جعل الدولة الجزائرية تتدخل وتنظم عملية تكوين وتدريب إطارات وموظفين جدد لبناء دولة قوية لمواجهة التخلف الإداري، ولذلك حاولت أن تضع استراتيجية إدارية لتمكنها من خوض معركة البناء وبعث نهضة إقتصادية وإدارية تحقق مطامح وأهداف الشعب الجزائري المستقل.

وسنعالج في هذا الفصل المتعلق بواقع الجهاز الإداري الجزائري في ظل نظام الحزب الواحد موضوع الإصلاحات الإدارية التي اتخذت في الجزائر سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي، وإبراز المشكلات الأساسية التي أثرت على تطور العمل الإداري وتحسين أدائه.

وارتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى المحاور الأساسية التالية :

- المفاهيم النظرية : المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.
- التنظيم الإداري على المستوى المركزي.
- الإصلاحات الإدارية على مستوى الإدارة المحلية.
- العلاقة بين الحزب والإدارة.
- الخلاصة والاستنتاجات.

## - المفاهيم النظرية : المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية -

تجمع دول العالم اليوم بين أسلوبين مختلفين في تنظيم وتوزيع أجهزة النظام الإداري في الدولة، وهذان الأسلوبان هما نظام المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. فالنظم الإدارية المقارنة تجمع بين هذين النمطين وتعمل كل دولة من أجل الوصول إلى أفضل الأسس والقواعد والأساليب الفنية والقانونية لتحديد مجال ونطاق كل من أسلوب المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. والدولة الحديثة تختلف في قضية تحديد مجال كل من نظام المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية التي تتحكم فيها (1).

إن المركزية الإدارية هي تنظيم تتخذ فيه معظم القرارات على مستوى الإدارة المركزية، وتعني توحيد الإدارة في الدولة وعدم التجزئة، وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية بواسطة أجهزة إدارية متخصصة، مما يؤدي إلى وحدة نمط النظام الإداري، وإقامة أسلوب التدرج الإداري، الذي يشمل مجموعة من الدرجات متناسقة، ترتبط بالسلطة الرئاسية.

كما يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، أي تكون للوزير الهيمنة التامة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الأقاليم، ومن ثم تقوم المركزية الإدارية على الأسس التالية :

1- تركيز السلطة بين أيدي الادارة المركزية.

2- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري.

ويقصد الأستاذ الدكتور "سليمان الطماوي" بالمركزية الإدارية تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة الهيئات الأخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة (2).

---

(1) - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 114.

(2) - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة -، مصر : دار الفكر العربي، 1977، ص93-97.

في حين يرى الأستاذ الدكتور "محمد فؤاد مهنا" بان المركزية الإدارية، تعني جمع أو تركيز السلطة في يد هيئة رسمية واحدة هي السلطة المركزية (1).

أما الأستاذ الدكتور "طعيمة الجرف" يرى أن المركزية الإدارية هي الأسلوب الذي يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة ويسهم إلى حد كبير في تثبيت سلطان الحكومة المركزية في التمكين لها فهو ضد التجزئة، كما يؤدي إلى توحيد الإدارة وتناسقها تبعا لتوحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة، كما يؤدي مع طول التجربة إلى استقرار الإجراءات (2).

فالمركزية الإدارية تؤدي حتما إلى تركيز أعمال الإدارة في جميع أنحاء الدولة في يد هيئة واحدة بحيث لا يبث في أي شأن من شؤونها دون الرجوع لتلك الرئاسة العليا وموافقتها عليه ولا يشترط في المركزية الإدارية أن يكون هذا الرئيس هيئة تتكون من عدة أفراد، كما يجوز في النظام المركزي تخويل المرؤوس حق إصدار القرارات التنفيذية دون حاجة إلى تصديق الرئيس الأعلى، ولكن في هذه الحالة قرارات المرؤوس تخضع لسلطات رئيسه الذي يكون له حق إلغائها أو تعديلها.

أي أن المركزية الإدارية تقوم على تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية، ويقصد بها جمع وتركيز الاختصاصات الإدارية في يد السلطة التنفيذية التي تمارس اختصاصاتها على جميع أقاليم الدولة.

إذا، فنظام المركزية الإدارية يقوم على ثلاثة عناصر أساسية هي :

1- حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطات الإدارة المركزية، أو تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية من خلال الرقابة والتوجيه (3).

2- السلم الإداري، الذي يعني اتخاذ الجهاز الإداري في الدولة صورة التدرج الإداري.

---

(1) - محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي، مصر : دار الفكر العربي، 1967، ص 547-552.

(2) - طعيمة الجرف، القانون الإداري، مصر : دار الفكر العربي، 1970، ص 104.

(3) - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1980، ص 6-9.

3- السلطة الرئاسية، التي تعني إصدار القرارات والقوة التي تحرك السلم الإداري القائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة.

وهكذا فالمركزية الإدارية تقوم على أساس تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية من جهة، وعلى خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري من جهة أخرى.

وتاخذ المركزية الإدارية من الناحية العملية والتطبيقية نموذجان وصورتان هما التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري (1).

فالتركيز الإداري، يعني حصر كل السلطات الإدارية في أيدي الرئيس أو الحكومة المركزية ولا يكون هناك أية سلطة خاصة للممثلين أو الموظفين، ويطلق البعض على هذا النموذج المركزية المكثفة، أو المركزية المطلقة أو الشاملة، وذلك إظهارا لدور الوزارة حيث يسيطر الوزير بصورة كاملة على شؤون وزارته.

غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق المكثف الشامل ليس لها وجود من الناحية الواقعية والميدانية، ويرجع ذلك إلى تطور وظائف الدولة وتشعب اختصاصاتها التي تتماشى ومفهوم الدولة المعاصرة من جهة، وإلى التقدم العلمي والتكنولوجي الذي ساهم في توزيع السلطات في عملية اتخاذ القرارات من جهة ثانية. وأصبح من المستحيل حصر عملية صنع القرار في يد سلطة واحدة، كما أن تطور الحريات العامة للمواطنين وتوسيع نطاق التطبيق الديموقراطي جعل أسلوب التركيز الإداري غير مناسبا للإدارة وتسيير شؤون الدولة.

ويرى الأستاذ الدكتور "سليمان الطماوي"، أن التركيز الإداري هو الصورة البدائية للمركزية الإدارية وبمقتضاها ترتكز السلطة الإدارية كلها -جزئياتها وعمومياتها- في يد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الاقاليم أية سلطة خاصة في تصريف الأمور، وعليه يرجع ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم إلى وزارتهم في كل شيء (2).

إذا، فالتركيز الإداري يقوم على تركيز السلطة التنفيذية في يد الوزراء، بحيث لا تكون هناك أية سلطة خاصة لغيرهم من الموظفين المنتشرين في أنحاء

---

(1) - وداعة الله عبد الله حمراوي. «لامركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية»، مجلة الإدارة العامة، الرياض : معهد الإدارة العامة، العدد 43، نوفمبر 1984، ص 6-8.

(2) - سليمان الطماوي، المرجع السابق ذكره، ص 96-97.

البلاد، بحيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق وطنية أو محلية.

أما عدم التركيز الإداري فهو الصورة التي بمقتضاها يخول إلى موظفي الوزارة في العاصمة أو في الاقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البت في بعض الامور دون حاجة للرجوع إلى الوزير (1).

وأن تطبيق نظام عدم التركيز ضرورة لازمة في تنظيم الدولة، نظرا لما يترتب على التركيز المطلق من تعقيدات، وقد أخذت معظم الدول الحديثة بصورة عدم التركيز الإداري، ولهذا أخذت القوانين الحديثة تقيم جهازا إداريا يندرج في وحدات إدارية منظمة تنظيما رئاسيا، الامر الذي يقتضي الاعتراف لموظفيها بحق إصدار المراسيم التنظيمية، التي توجبها ضرورة حسن أدائهم لوظائفهم. لكن هذا لا يعني أن عدم التركيز الإداري قضى نهائيا على المظاهر السلبية الإدارية، وإنما خفف العبء عن الوزارات بتحويل جزء من سلطاتها إلى وحدات محلية.

إن عدم التركيز الإداري هو تطبيق قرارات المركزية من طرف أجهزة محلية إدارية (2)، ويتجسد أساسا في تفويض الاختصاص الذي تتزايد أهميته في الوقت الحاضر.

كما أن عدم التركيز الإداري يطلق عليه الاسلوب المركزي المبسط، يقوم على توزيع السلطات بين مختلف الموظفين في أجهزة الدولة، حيث تخول لهم صلاحيات في اتخاذ القرارات في بعض الامور دون الرجوع إلى الوزير، ويطلق على هذا الاسلوب من المركزية الإدارية، صورة المركزية المخففة أو اللاوزارية.

ويهدف أسلوب عدم التركيز الإداري أساسا إلى تحقيق ميزات هي :

1- تخفيف العبء عن الوزارات والمصالح المركزية، الامر الذي أصبح حتما مع اتساع أوجه النشاط الإداري في الدولة.

2- توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين أعضاء السلطة.

---

(1) - علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص10.

(2) - Chabane Benakzouh, "La Déconcentration en Algérie", Thèse pour le Doctorat en Droit, univerdité d'Alger, institut de Droit et des sciences administratives, (1978), p. 93-94.

3- تحقيق المزيد من الكفاية وتقويم الأداء في ممارسة النشاط الإداري.

4- خلق روح المشاركة الجماعية في اتخاذ القرارات.

5- يعتبر أسلوب عدم التركيز الإداري خطوة في سبيل تطبيق نظام اللامركزية الإدارية.

إذا، فعدم التركيز الإداري يقوم أساسا على تفويض الصلاحيات لهيئات غير مركزية، ولكن منسقة في أعمالها مع الهيئة العليا (1).

أما الحكم المحلي فهو أسلوب متبع في اللامركزية السياسية (*)، تتنازل بموجبه الحكومة عن جزء من سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح الوحدات المحلية، إلا أن بعض الدول -نظرا لظروف نشأتها وتطورها- تفضل الحفاظ على وحداتها السياسية كاملة، لذلك فهي تلجأ إلى تفويض جزء من سلطاتها الإدارية (2) فقط لوحداتها المحلية بحيث يبقى لها في النهاية حق استرجاع هذه السلطات وتعديلها. إن هذا النوع من الأساليب الإدارية يطلق عليه اللامركزية الإدارية، والتي تعتبر أسلوبا في توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها.

ويقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، ولا تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا، ولذلك غالبا ما يقترن موضوع اللامركزية الإدارية بنظرية الإدارة المحلية وبنظام المؤسسات العامة (3).

ويرى الأستاذ الدكتور "سليمان الطماوي"، أن اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية

(1) - Max Auffret, La Déconcentration, Paris : Librairie ARMANDON Colin; 1971; pp. 8-13.

(*) - طبق أساسا في الدول الانجلوسكسونية، عكس الدول اللاتينية التي تأخذ بالإدارة المحلية. وفرق بين الحكم المحلي والنظام المحلي الذي تأخذ به الجزائر.

(2) - منور كربوعي، "التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية"، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر : معهد الحقوق والعلوم الإدارية، ، (1982)، ص 18.

(3) - علي زغدود، المرجع السابق ذكره، ص 18.

مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (1).

في حين يعرف الأستاذ الدكتور "عثمان خليل"، اللامركزية، بانها طريقة من طرق الإدارة، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية خاصة، تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة (2).

كما يعرف الدكتور الأستاذ طعيمة الجرف، اللامركزية، بانها تقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية من ناحية، وهيئات إدارية أخرى مستقلة على أساس إقليمي أو مصلحي من ناحية أخرى (3).

إذا، فاللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو مصلحية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها.

فيقابل تركيز الوظائف الذي صادفناه في نظام المركزية الإدارية، توزيع هذه الوظائف في نظام اللامركزية الإدارية.

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية-الإدارة المحلية\ اللامركزية الإقليمية- على أسس معينة منها :

1- وجود مصالح خاصة متميزة عن المصالح العامة للدولة، وذلك من أجل التخفيف على السلطة المركزية وحتى تهتم بالمصالح العامة التي تخص الدولة كلها.

2- وجود كذلك هيئات مستقلة تتولى الإشراف على المصالح الخاصة على المستوى المحلي.

3- عدم خضوع أعضاء الهيئات اللامركزية بصورة كاملة للسلطة المركزية.

4- ممارسة السلطة المركزية الرقابة على الهيئات اللامركزية.

(1) - سليمان الطماوي، المرجع السابق ذكره، ص 117.

(2) - علي زغدود، المرجع السابق ذكره، ص 18.

(3) - طعيمة الجرف، المرجع السابق ذكره، ص 106.

وهناك صورتان من صور اللامركزية الإدارية، هما اللامركزية المصلحية، مثل المؤسسة العامة التي تعمل وتدار على أسس تجارية -شركة الكهرباء والماء-، وهناك اللامركزية الإقليمية، وهي وحدات مستقلة في مناطق محدودة من الدولة تقوم بنشاطات تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، وتتمتع اللامركزية الإقليمية بالشخصية المعنوية، وتتكون من المجالس المنتخبة لإشراك المواطنين في تقرير الامور لتحقيق مصالحهم، ويسمى هذا النوع من اللامركزية الإدارية بالإدارة المحلية.

ويعرف الاستاذ الدكتور "فوزي العكش" الإدارة المحلية بانها «تنظيم إداري تخضع فيه السلطات المحلية لتوجيهات وتعليمات المؤسسات الحكومية المركزية حول كيفية إدارة شؤون منطقة محددة جغرافيا، وهي تعتبر جزءا من الهيكل الإداري العام للدولة، وتتمتع بسلطات إدارية في منطقتها فقط، وتحتفظ الحكومة المركزية بسلطة اتخاذ القرارات ووضع السياسة العامة» (1).

ورغم أن مضمون أسلوب الحكم المحلي والإدارة المحلية واحد، وهو توزيع الصلاحيات والسلطات بين الحكومة المركزية والوحدات الإقليمية، إلا أن هناك العديد من الفروق التي يمكن أن تميز كلا من النظامين، فهناك فروق شكلية وفروق موضوعية (2).

تتمثل الفروق الشكلية فيما تتمتع به المنظمات من صلاحيات، ففي نظام الحكم المحلي، نجد أن اللامركزية تصل أقصى مدى لها حيث تكون منظمات الحكم المحلي بدرجة كبيرة من الاستقلال في مختلف أنشطة وسلطة الدولة، فهذه السلطات لا تشمل مجال الإدارة فحسب، بل تتعدى لتقوم بمهام ووظائف سلطتي التشريع والقضاء.

وبالمقابل يتقلص هذا الاستقلال في نظام الإدارة المحلية ليكون في المجال الإداري فقط، وبذلك تصبح هيئات الإدارة المحلية مقيدة بقوانين التشريع والقضاء المركزية.

وثمة فارق شكلي آخر بينهما يتمثل في أن نظام الحكم المحلي يتميز بوجود

(1) - فوزي العكش. «العلاقات التنظيمية بين السلطة المركزية والمحلية»، المجلة العربية للإدارة، الصادرة بالاردن، العدد الثالث، المجلد الثامن. صيف 1985، ص 18-20.

(2) - احمد صقر عاشور، الإدارة العامة : مدخل بيئي مقارن، ط1، مصر : دار النهضة العربية، 1979، ص476-499.

مجموعتين من أجهزة الحكم إحداهما تخص الدولة المركزية للولايات أو الاقاليم، وأجهزة تخص كل ولاية أو إقليم من أقسام الدولة، بينما في الإدارة المحلية نجد جهازا واحدا للحكم هو جهاز الدولة المركزي.

أما الفروق الموضوعية فهي كثيرة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :

إن أجهزة الحكم المحلي تتمتع بصلاحيات في كافة السلطات (تشريعية وتنفيذية وقضائية)، وهذا يعني أن الاقاليم تمثل دولة. بينما أجهزة الإدارة المحلية تنحصر وظيفتها وصلاحياتها في المجال التنفيذي أي الإداري، الأمر الذي يجعلها تقسيما جغرافيا للدولة لا يتمتع بالوضعية السياسية.

كما أن في الدول التي تاخذ بانظمة الحكم المحلي تتعدد الهيئات التشريعية، بالإضافة إلى الهيئة التشريعية الخاصة بالدولة المركزية، أي هناك أجهزة تشريعية لامركزية على مستوى الحكومات المحلية. أما في أنظمة الإدارة المحلية فإن القوانين التي تنفذها كافة المنظمات العامة مركزية كانت أم محلية، تصدر من جهة تشريعية واحدة، وهي برلمان الدولة.

وأخيرا، فإن رقابة الحكومة المركزية على منظمات الحكم المحلي لا تكون في الاختصاصات والصلاحيات المناطة بها دستوريا ولكن في مشروعية أعمالها والمجالات المشتركة بينهما والواردة في الدستور، بينما الرقابة المركزية لأجهزة الإدارة المحلية تصل مرتبة الوصاية في كل أعمالها.

إن الفروق المشار إليها توضح كل أسلوب أو نظام إداري، فاللامركزية الكاملة تاخذ صورة سياسية نجدها في النظام الفيدرالي مما يجعله نظاما أصيلا للحكم المحلي. أما اللامركزية الإدارية والتي لا ترتبط بمركزية سياسية، فنجدها في الدولة الموحدة التي تاخذ بنظام الوحدات الإدارية الإقليمية، إلا أن في بعض الحالات قد تاخذ الدولة الموحدة بنظام للإدارة المحلية يتضمن بعض الاختصاصات التشريعية للأجهزة المحلية، وكذا تمارس سلطات تشريعية بالإضافة إلى سلطاتها التنفيذية كفرض الضرائب والرسوم المحلية لدعم التمويل المحلي.

وإذا كان هذا الرأي قد فنده الكثير من الباحثين، إلا أن العبرة لا تكون في

هذا الأسلوب أو ذاك، وإنما على مدى ما يحققه هذا النظام أوذاك للمواطنين من استقرار ومشاركة في تسيير أمورهم وهما هدف التنظيم والنظام الإداري العلمي والهادف.

وأخيرا، نشير إلى التمييز وعدم الخلط بين اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية، وعدم التركيز الإداري.

إن اللامركزية السياسية، صورة من صور التنظيم السياسي، تقوم على تقسيم السلطة السياسية في الدولة إلى عدة دويلات أو ولايات مختلفة يكون لكل منها قانون خاص بها وسلطة تشريعية وقضائية، وبذلك تستقل كل ولاية بتنظيم شؤونها الداخلية، ولا يمكن المساس باختصاصات هذه الولايات إلا بتعديل الدستور، وهو ما يندرج في إطار ما يعرف بالنظام الاتحادي للحكم، مثل ماهو موجود في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.

أما اللامركزية الإدارية، فهي وجه من أوجه التنظيم الإداري، أي تقتصر على الإدارة فقط وليس لها سلطة التشريع أو القضاء.

فالفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، يتمثل في كون أن المنظمات المحلية التي تنشا نتيجة اللامركزية السياسية هي منظمات للحكم المحلي توزع سلطات الدولة فيها بين الهيئات المركزية والأقاليم. أما المنظمات التي تقوم على اللامركزية الإدارية فهي منظمات للإدارة المحلية تنتقل إليها بعض السلطات والصلاحيات التنفيذية فقط ولا تشمل سلطات تشريعية وقضائية.

كما أن اللامركزية السياسية تقوم على وضع دستوري يحدد فيه توزيع السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية بين أجهزة الحكم المركزية في العاصمة وبين حكومة الأقاليم. أما اللامركزية الإدارية ذات الطابع الجغرافي فتعمل على توزيع السلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية وبين هيئات تعمل في وحدات محلية. وبهذا فإن الدولة تقسم إلى أقاليم تدار بهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية وفي حدود ما يخول لها من سلطات وصلاحيات (1).

---

(1) - وداعة الله عبد الله حمراوي، المرجع السابق ذكره، ص 8-9.

أما الفرق بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، يرجع لعدة أسباب سياسية وتقنية، حيث أن أسلوب عدم التركيز الإداري ليس إلا أسلوبا تقنيا للحكم، ولا يقوم على أية قيمة ديموقراطية لانه يحصر السلطات الهامة في يد الإدارة المركزية ويجعلها مصدر اتخاذ القرار النهائي. أما اللامركزية الإدارية لها قيمة ديموقراطية، تقوم على توزيع السلطات ومنح قدر كبير من الاستقلالية للموظفين في إدارة شؤونهم.

كما أن أسلوب عدم التركيز الإداري يفوض بعض السلطات إلى الوكلاء المحليين للإدارة المركزية، أي لموظفي الدولة الخاضعين للسلطة التسلسلية، أما اللامركزية الإدارية فإنها تضع السلطات التقريرية بيد هيئات منتخبة من قبل المواطنين وخاضعة فقط للمراقبة الوصائية (1).

إذا، فاللامركزية الإدارية تنشا بالانتخاب، وتعتبر خطوة أساسية لتحقيق الحكم المحلي، بينما عدم التركيز الإداري يقوم على أسلوب التعيين في المناصب الإدارية وتفويض الصلاحيات مما يجعل المفوض دائما يعمل وفق ما يقرره وينظمه مفوضيه. وهذا ما يؤكده الاستاذ أحمد رشيد حين يقول : «إن الفرق بين عدم التركيز في السلطة وبين نقل السلطة هو أن الحالة الاولى هي حالة استخدام للتفويض بدرجات مختلفة بينما الحالة الثانية تخلق مراكز إدارية خارج المركز» (2).

---

(1) - احمد محيو، المرجع السابق ذكره، ص 107.

(2) - احمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، مصر : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975، ص 37.

# - التنظيم الإداري على المستوى المركزي -

تتمثل السلطات الإدارية المركزية الجزائرية أو النظام الإداري المركزي الجزائري في رئاسة الجمهورية في حدود اختصاصاته ووظائفه الإدارية، ويساعده في ذلك أجهزة تنفيذية إستشارية فنية، تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية -كرئاسة الجمهورية، والامانة العامة لرئاسة الجمهورية، والامانة العامة لرئاسة الحكومة، والوزراء ونوابهم. كما تتمثل السلطات الإدارية المركزية في الولاة في حدود اختصاصاتهم الإدارية المركزية. وتتكون الإدارة المركزية للدولة الجزائرية من الاجهزة التي تشكل السلطة التنفيذية.

إن دراستنا للإدارة المركزية الجزائرية ستقتصر فقط على المؤسسات الاساسية، كرئاسة المجلس، والوزارات، وأجهزة إدارية استشارية.

إن الازمة السياسية التي عرفتها الدولة الجزائرية خلال مرحلتها الاولى من الاستقلال أثرت وحالت دون الوصول إلى بناء نظام سياسي وإداري قائم على مؤسسات مستقرة وفعالة، تعمل على تنظيم السلطة وتنشيطها وتسيير أمور الدولة، بل أدت إلى تغيير النخبة الحاكمة واتخاذ مبدأ المركزية في الإدارة والتسيير، وحصر السلطات في عدد محدود من الخبرات يمثلهم القائد الاعلى فيما يعرف بمجلس قيادة الثورة، وهو ما تولاه أمر 10 جويلية 1965، المتضمن عمليات تنظيم السلطة المركزية، والذي نص على مجلس للثورة والحكومة.

يعتبر مجلس الثورة الهيئة التشريعية التي حلت محل المجلس الوطني، أما الحكومة هي الهيئة التنفيذية التي حلت محل رئيس الجمهورية، غير أن الجهازين يرأسهما رئيس مجلس الثورة، أي أنه يجمع وظائف وسلطات رئيس الدولة ورئيس الحكومة (وهو حكم عسكري).

كان مجلس الثورة في مرحلته الاولى من الحكم يضم ستة وعشرين (26) عضوا موزعين من الناحية التاريخية والاجتماعية على النحو التالي : ثمانية مسؤولين مدنيين منحدرين من جيش التحرير الوطني (ALN)، والقادة الخمس الذين كانوا على رأس الولايات الخمس عشية الاستقلال، وقادة النواحي العسكرية

الخمس في نظام 1965، عضوان من قيادة الأركان العامة وقائد الدرك الوطني، وقائد مصالح الأمن الوطني، ومسؤولان مدنيان كانا في السابق من جماعة الرئيس السابق أحمد بن بلة، بالإضافة إلى رئيس مجلس الثورة، والرائد شابو (1).

إن تشكيلة مجلس الثورة توضح مدى قوة العسكريين وتمسكهم بالشرعية التاريخية في تنظيم وتسيير شؤون الدولة، وهذا راجع أساسا إلى طبيعة الاختلافات الشخصية والصراع من أجل السلطة.

أما فيما يخص الاختصاصات والوظائف الإدارية لرئيس المجلس، فإنه بموجب المادة الخامسة والسادسة من أمر جويلية 1965، يتولى رئيس المجلس السلطة التنفيذية ويشكل السلطة العليا في المجال الإداري، ويراقب عمل الحكومة، وحسب المادة الثامنة من نفس الأمر المذكور آنفا، فإن الرئيس يستطيع تعديل الحكومة كليا أو جزئيا بواسطة أوامر مجلسية، كما يقوم بتعيين كبار الموظفين في المناصب المدنية وكبار الضباط العسكريين، ويفوض جزء من سلطته أحيانا للوزراء المسؤولين إنفراديا أمامه في تعيين الموظفين الإداريين على مستوياتهم الوزارية (2).

ويساعد رئيس المجلس في وظائفه ومهامه دوائر ترتبط به مباشرة. ومن بين هذه الهيئات، الأمانة العامة للرئاسة، ومديرية الإدارة العامة والإدارة العليا للخدمة الوطنية، بالإضافة إلى جهاز الأمانة العامة للحكومة الذي يقوم بتحضير أعمال وأشغال مجلس الوزراء.

لقد احتفظ رئيس الدولة بعد صدور دستور 1976، بنفس الوظائف الإدارية التي خولها أمر جويلية 1965 لرئيس مجلس الثورة، حيث يتولى تعيين أعضاء الحكومة ومن بينهم الوزير الأول، وله الحق في تعيين نائب أو نواب يساعدونه في مهامه، كما يعين الموظفين المدنيين والعسكريين (3).

وبحكم الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدولة، فإن عملية تنظيم وتسيير الجهاز

---

(1) - بلحاج صالح، «المؤسسات السياسية الجزائرية عند ج . ك . فتان، وج . لوكا»، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر : معهد الترجمة، 1985)، ص 4-8.

(2) - سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص 71-72.

(3) - سعيد بوشعير، المرجع الآنف الذكر، ص 143.

الإداري، تخضع لسلطاته ورقابته، وهو المتصرف النهائي في اتخاذ القرارات الاستراتيجية.

أما التنظيم الوزاري الذي ساد خلال نظام الحكم (1962-1965)، يبدأ بحكومة سبتمبر 1962 والتي ضمت تحت إدارة رئيس الدولة، تسعة عشرة -19- وزيرا، وفي سبتمبر 1963، تقلص عدد الوزارات إلى سبعة عشرة -17- وزارة، أي تم دمج وتجميع مجموعة من الوزارات في وزارات كبرى كالاقتصاد الوطني والتوجيه الوطني والشؤون الاجتماعية. وقد عكس هذا التعديل الوزاري اتجاه نحو تركيز السلطة وتقوية المركزية. وفي ديسمبر 1964 اتخذ إصلاح جديد، ارتفع عدد الوزارات إلى (19) وزارة، بعد تقسيم الوزارات الثلاث الكبرى وتحويل ثلاث وزارات : الداخلية، والمالية، والإعلام، إلى مديريات عامة مرتبطة بالرئاسة، والغرض من هذا الاصلاح يتمثل في ضرب معارضي رئيس الجمهورية وتركيز السلطة في يده، إلى جانب تحقيق بعض اللامركزية الإدارية والتقليص من عدد العسكريين في تولي المناصب الإدارية المدنية. (انظر الجدول رقم : 2).

إن الاصلاحات الادارية المركزية التي اتخذتها الحكومة بعد ثلاثة سنوات من الاستقلال -وهي غير كافية في نظرنا- ماهي إلا محاولات لإيجاد جهاز إداري مركزي فعال، إلا أن عدم الاستقرار العام، والصراعات السياسية والشخصية، ونقص الإطارات المؤهلة، وانعدام الموارد المادية حالت دون الوصول إلى بناء جهاز إداري مركزي قائم على توزيع الاختصاصات وتحديد المسؤوليات.

كما أن التركيبة السياسية للوزارات الثلاث المتناقضة في خلفياتها التاريخية والاجتماعية، أدت إلى تطور الصراعات والخلافات السياسية والشخصية مما انعكس سلبا على تطور الإدارة المركزية.

وحسب بعض الدراسات السوسيو-سياسية، فإن الاتجاهات السياسية في الوزارات الثلاثة (1)، (راجع جدول رقم : 2)، كان خليط بين الاندماجيين والمركزيين والتقنوقراطيين والعسكريين والثوريين، مما أدى إلى ضرب المشاريع الوطنية الكبرى.

أما بعد صدور الأمر 10 جويلية 1965 (2)، وتكوين حكومة جديدة تحت قيادة

(1) - مغنية الازرق، نشوء الطبقات في الجزائر، ترجمة (سمير كرم)، بيروت : مؤسسة الابحاث العربية، 1980، ص 94.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، الامر 10 جويلية 1965.

مجلس الثورة، ظهر اتجاه جديد يقوم على التقسيم التقليدي للحكومات سواء من حيث العدد، أو من حيث ترتيب الوزارات. وبلغ عدد الوزارات في تلك الفترة (20) وزارة، وأمانتين للدولة، وأعيد تعيين وزير الداخلية، ولم يكن كل أعضاء المجلس الوزاري أعضاء في مجلس الثورة ماعدا وزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والزراعة.

ويتمتع المجلس الوزاري في النظام الإداري الجزائري بشخصية أقوى من شخصية المؤسسات الاخرى، وسبب قوته ترجع بحكم ارتباطه بشخصية وسلطة رئيس الجمهورية ، فهذا الأخير هو الذي كان يعين الوزراء ويعزلهم بناء على قراره الخاص، وبذلك فهم لا يملكون أية سلطة إلا بتفويض من رئيس الدولة، وتتمثل قوة الرئيس في أن أهم اختصاصاته من الناحية السياسية غير قابلة للتفويض، ولا يمكن لغيره أن يمارسها مهما كانت الظروف، وقد نص دستور 1976 على ذلك في المادة 116 التي جاء فيها ما يلي : «لا يجوز باي حال من الاحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب رئيس الجمهورية والوزير الاول، وأعضاء الحكومة أو إعفائهم من مهامهم...» (1).

كما أن الدستور وتمكينا لرئيس الجمهورية من أداء الوظائف الهامة والسلطات الواسعة المستمدة والمخولة له، وضع الجهاز الإداري في يده وتحت سلطته. بالرغم من أن الدستور لا ينص صراحة بانه هو رئيس الادارة، إلا أنه يستنتج من أحكام الدستور بانها، أي الادارة، تابعة له ووسيلة في يده، فإذا كان هو الذي يحدد سياسة الأمة ويقودها وينفذها ويعين أعضاء الحكومة ويحدد صلاحياتهم وهم مسؤولون أمامه، فإن ذلك لا يعني أن الوزارات والادارات التي يشرفون على تسييرها تابعة له، تنشأ وتنظم وتسير وتحل بواسطته أو تحت قيادته (2).

لذا فالمشرع الدستوري فضل حصر السلطة في يد شخص واحد بدلا من القيادة الجماعية التي تخدم الصالح العام، وتقوم على ديموقراطية القرار ومبدأ المشاركة الجماعية في تدبير أمور الدولة. كما ورد في بيان الانقلابيين.

وبالرغم من التعديلات الوزارية التي سادت المرحلة الممتدة من 1970-1977، والتي أتيحت فرصة مشاركة أوسع للأفراد ذوي الخبرة التقنية بغية

---

(1) - الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، جبهة التحرير الوطني، دستور 1976، (الجزائر : جبهة التحرير الوطني، 1976)، ص (27).

(2) - سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص 144.

تحقيق القيادة الجماعية وتجانس الحكومة واستقرار النظام. إلا أن الإدارة تميزت باستفحال ظاهرة العسكرتارية، وتدخل القادة العسكريين في تسيير وتنظيم وتوجيه الإدارة العامة، وهذا لاستقرارهم في إدارة الدولة وحماية مصالحهم، الأمر الذي أدى إلى نشوء وتطوير بيروقراطية عسكرية في النظام الإداري الجزائري.

إن تطور النخبة البيروقراطية العسكرية في الجزائر، ساهمت في توسيع مشاركة العسكريين في إدارة شؤون الدولة واحتلال المراكز القيادية في تسيير القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وهذا ما تجسد في التعديلات الوزارية التي طبقت ما بين (1981-1984)، حيث اتسمت بظهور نخبة عسكرية جديدة استولت بشكل واسع على وظائف وسلطات الجهاز البيروقراطي ، وهذا باستعمال الإطارات المدنية التقنية خاصة في مجال اتخاذ القرارات الاقتصادية الهامة.

وفي عام 1984 اتخذ اصلاح جديد، ضم 25 وزارة و 14 نيابة للوزارة تحت قيادة رئيس الجمهورية. ويعتبر هذا الاصلاح الوزاري حسب الخطاب السياسي محاولة لتطبيق مبدأ لا مركزية القرارات.

على أية حال فإن هذا الاصلاح الشكلي يحمل الخاصية العسكرية، كما يتميز هذا المجلس الوزاري حسب تركيبته الاجتماعية والسياسية، ليس بمجلس إداري مدني وزاري، بل يعتبر قائد الأركان من صنف عسكري.

وتعتبر الاصلاحات الادارية المركزية عملية تجسيد لفلسفة وأهداف النظام السياسي، حيث أن المواثيق والدساتير تؤكد على سيطرة البنية السياسية العسكرية على البنية الادارية، وتبعية الادارة للحزب (ولو شكليا). كما أن المحاولات المتعددة للاصلاح المركزي اهتمت بالجوانب الشكلية للأساليب التنظيمية والتسييرية، دون إحداث تغيير جذري واستراتيجي لأسس العمل الإداري، أو في القيم والسلوكات الادارية الاساسية، أي أن التغيير الاداري في الجزائر وضع لسيطرة النخبة العسكرية على مقاليد الادارة، والميل نحو ممارسة الادارة بالأساليب المركزية الشديدة والمتشددة في آن واحد.

---

أما فيما يخص التنظيم الهيكلي للوزارة فإنها تشمل عادة، مكتب الوزير الذي يتكون من مستشارين ومعاونين للوزير. ويقوم بوظائف إدارية تتمثل في التنسيق بين كل الادارات التابعة للوزير. وقد ألغيت هذه المكاتب واستبدلت بالامانة العامة في ديسمبر 1964، كما تشكل الوزارة مديريات عامة وأخرى فرعية، ويختلف عددها حسب أعمال الوزارات ، وإلى جانب هذه الأجهزة المركزية هناك دوائر خارجية كالمديريات الجهوية في الزراعة والصحة وتتوزع على مستوى الولايات، وترتبط وتعمل بالتنسيق مع الادارة المركزية (1).

إن عملية بناء مؤسسات مركزية رافقها تطور في إحداث أجهزة استشارية تعمل على توسيع مشاركتها في إعداد المخططات الحكومية الاقتصادية والاجتماعية، وتنفيذها في إطار السياسة الحكومية، لذا فإنها تعمل أو تاخذ بمظهر بيروقراطي أو تكنوقراطي (2).

وتتمثل الأجهزة الاستشارية في المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الأعلى للقضاء، والندوة الوطنية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية.

أحدث المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بالامر الصادر في 1968/11/6 *، الذي نص في مادته الاولى عل أنه «جهاز ذو طابع استشاري يضم على المستوى الوطني الاعضاء المؤهلين في الأجهزة السياسية للادارة الاقتصادية والمالية ووحدات الانتاج الرئيسية بغية توسيع مشاركتها في السياسة الحكومية الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها في إطار التخطيط».

وبذلك فهو يضم أعضاء متخصصين من الأجهزة السياسية والادارية والاقتصادية والمجالس الولائية ومختلف المؤسسات العمومية التابعة لقطاع الدولة. أما وظيفة المجلس حسب المادة الثالثة من الامر المتضمن إنشاء المجلس، أنه يساهم في إعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، كما يقوم بمهمة إبداء الرأي والتشاور في القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي إذا

---

(1) - أحمد محيو، المرجع السابق ذكره، ص 144.

(2) - أحمد بوضياف، المرجع السابق ذكره، ص 370.

(*) - وللتذكير فإنه حل ثم أعيد تنظيمه أخيرا.

طلبت منه الحكومة ذلك، أو يقدم لهذه الأخيرة تقارير حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد (1).

أما المجلس الأعلى للقضاء الذي أنشئ بموجب أمر 9 ماي 1969 الخاص بالقانون الأساسي للقضاء، أسندت له اختصاصات مماثلة تقريبا لاختصاصات المجلس الأعلى للقضاء الذي أنشئ بموجب دستور 1963 والقانون النظامي الصادر عام 1964، إلا أنهما يختلفان من حيث التشكيلة، أما وظيفة المجلس فتتمثل في إبداء الرأي فيما يتعلق بتعيين القضاة وترسيمهم ونقلهم.

أما فيما يخص الندوة الوطنية لرؤساء المجالس الشعبية، التي ظهرت في فيفري 1967 بمناسبة الندوة السنوية الأولى لرؤساء البلدية، وهي الندوة التي كان لها الدور الإيجابي في طرح وإبراز مشكلات القاعدة، وتبليغ القمة بما تتخبط فيه البلديات من مصاعب إدارية ومالية واقتصادية واجتماعية وسياسية وما تعانيه من عراقيل المركزية المشددة. كما أن هذه الندوة لعبت دورا هاما في إعلام القمة بمصاعب القاعدة التي تتعارض مع الاختيارات، وإن كانت تقاريرها قد طغى عليها الطابع الفني لتناول المسائل السياسية إلا بما يتماشى والالتزام تجاه الاختيارات والأشخاص، وما تعانيه من الوصاية وتدخل أو ضغوط القطاعات الأخرى الممارسة عليها (2).

وإلى جانب هذه الأجهزة الاستشارية، هناك اللجنة الوطنية للثورة الزراعية التي انشئت بموجب أمر 3 ديسمبر 1971. وكذلك اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات، بالإضافة إلى اللجنة المركزية للصفقات التي أنشئت بموجب أمر 17 جوان 1967 المتضمن الصفقات العمومية.

إذا ما يمكن الخروج به في هذا النظام الاداري المركزي الجزائري بأنه نظاما مركزيا متشددا، مما انعكس سلبا على الهيئات المحلية بما فيها الهيئات المساعدة له.

---

(1) - أحمد محيو، المرجع السابق ذكره، ص 154.

(2) - سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص 74.

## - الاصلاحات الإدارية على مستوى الادارة المحلية -

إن المحاولات المتعددة التي قامت بها الادارة الفرنسية في مجال التنظيم الاداري اللامركزي كانت كلها تخدم أهداف النظام الاستعماري كما وضحنا ذلك في المدخل التاريخي، لذا وجدت الجزائر نفسها بعد الاستقلال أمام تركة ثقيلة في هذا المجال الاداري الحساس حيث تلقت الادارة المحلية الجزائرية، غداة الاستقلال، نفس الأزمة التي تعرضت لها مؤسسات الدولة. لهذا قامت الدولة الجزائرية بمحاربة المخلفات الاستعمارية على مستوى التنظيم الاداري اللامركزي، وانشاء مؤسسات محلية تخدم أهداف المجتمع الجزائري.

وكان واضحا ومنذ الشهور الأولى بعد الاستقلال أن السلطات الجزائرية كانت واعية بحتمية الاصلاح الاداري المحلي، لكن اقامة مؤسسات إدارية محلية جديدة تتطلب وقت كاف وامكانيات مادية وبشرية واستراتيجية تاسيسية وتنظيمية واضحة، ونظرا، لعدم توفر الشروط الضرورية الأساسية، اكتفت السلطات العمومية بادراج هذا المشروع الاصلاحي في المخططات الوطنية حتى يتم توفر الشروط اللازمة لذلك. (1).

واجهت الادارة المحلية الجزائرية بعد الاستقلال مشكلات على جميع المستويات من بينها انعدام الاطارات القادرة على تنظيم أو إدارة أمور الدولة على مستوى القاعدة، وحماية وتحقيق مصالح الجماهير. هذا إلى جانب الأزمة المالية التي أثرت على التطور الاقتصادي والاجتماعي للمؤسسات الادارية المحلية. ولمواجهة هذه العراقيل قامت الدولة الجزائرية بمحاولات تنظيمية إدارية تهدف إلى اصلاح التنظيم الاداري المحلي.

وفي هذا الاطار سنحاول أن نقوم بدراسة وصفية تحليلية للاصلاحات الادارية المحلية سواء على مستوى البلدية، أو الولاية وهذا ابتداء من 1962 إلى عام 1990 مع إبراز المشكلات الكثيرة التي أثرت على تطور الأداء الوظيفي للمؤسسات الادارية المحلية الجزائرية.

وإذا فماذا عن الاصلاحات الادارية المحلية ؟

---

(1) - بلحاج صالح، المرجع السابق ذكره، ص 166.

## التنظيم الولائي.

ورثت الجزائر، غداة الاستقلال، أجهزة إدارية فرنسية كانت تضم على مستوى الولاية جهازين هما : مجلس تداولي هو المجلس العام، وجهاز تنفيذي هو المحافظ.

فالمجلس العام ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر من طرف نائبين، ويساعد هذا المجلس المكلف بتسيير مصالح المحافظة، لجنة محدودة العدد تتكون من بعض أعضاء المجلس العام.

أما المحافظ فيتم تعيينه من طرف الحكومة، ويقوم بتنفيذ مداولات المجلس العام.

ولتجنب وسد الفراغ الذي تركته هجرة الاطارات والموظفين الفرنسيين، اتخذت بعض الاجراءات من قبل الحكومة الجزائرية ترمي إلى تحقيق غرضين أساسيين هما : الأول، هو البحث عن قدر كاف للتمثيل الشعبي، وذلك لسد الفراغ الذي تركه اختفاء المجالس العامة، ولهذا الغرض انشئت هيئتان هي : لجنة التدخلات الاقتصادية والاجتماعية (C.D.I.E.S)، التي أسست بموجب الأمر الصادر عن الهيئة التنفيذية المؤقتة بتاريخ 1962/08/09، وبناءا على طلب المكتب السياسي للحزب. وتعمل هذه اللجنة تحت سلطة الوالي، وهي مكلفة بمساعدة المحافظ في ممارسة الصلاحيات، وتتمتع بسلطة استشارية، أي ليست عبارة عن هيئة لامركزية، مما أدى إلى اختفاءها بعد صدور الامر الذي أسس المجالس الجهوية الاقتصادية والاجتماعية (A.D.I.E.S) عام 1967. وتتالف هذه المجالس من ممثلي الحزب إلى جانب النقابة والجيش ومجلس رؤساء المجالس الشعبية البلدية للمحافظة. وتعتبر هيئات استشارية، من أهم اختصاصاتها اعطاء الرأي في ميزانية الولاية والعناية بتحسين مستوى معيشة السكان ولقد كانت تجربة هذه المجالس قصيرة جدا لا تتعدى سنة ونصف، وهي فترة لاتسمح باصدار أحكام على ماقدمته من انجازات، خاصة وأن وظيفتها كانت تقتصر على ابداء الرأي فقط.

أما الغرض الثاني، يتمثل في تقوية سلطات المحافظ كممثل للحكومة حيث يتمتع بازدواجية الوظيفة، فمن جهة وكيلا للدولة، وبالتالي فهو الذي ينسق بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، ومن جهة أخرى وكيلا للمحافظة، وبهذه الصفة

يعتبر المصدر النهائي في اصدار القرارات المحلية وتنفيذها، وقد خولت للمحافظ سلطات عديدة بموجب الامر المؤرخ في 1962/08/24، لتنظيم وحل النزاعات التي طرأت بسبب الاملاك الشاغرة وهجرة الملاكين الاروبيين. وفي 9 ماي 1963، صدر نص منح للمحافظ سلطة تحويل بعض الاملاك تحت حماية الدولة. (1)

بالاضافة إلى هذه التدابير والاصلاحات التي اتخذتها الحكومة الجزائرية على مستوى المحافظة، قامت باجراء بعض التجارب الاصلاحية، ومن بين هذه المحاولات الاصلاحية الهادفة الى إعادة تنظيم المحافظة، أعلن الاصلاح الاداري الأول في ديسمبر 1963، الذي أسس بموجبه محافظات هي : عنابة، والواحات، والساورة، وتيزي وزو، وتلمسان، وباتنة، والهدف الاساسي من هذا الاصلاح، يتمثل في وضع حد للتدهور الاقتصادي الذي تعاني منه هذه المحافظات من جراء حرب التحرير، بالاضافة إلى تجهيزها وتسييرها.

أما الاصلاح الثاني الذي اتخذته الحكومة، يتمثل في اعادة تنظيم محافظتين هما : محافظة باتنة بموجب مرسوم جويلية 1968، ومحافظة تيزي وزو بموجب مرسوم أكتوبر 1968. وكان الهدف من هذا الاصلاح يتضمن اعادة ترتيب سلطات المحافظ، وتنظيم دوائر الدولة في المحافظة، وبالتالي تحقيق الانسجام بين مختلف المصالح القائمة في المحافظة.

أدت التجارب الاصلاحية التي اتخذتها الدولة مابين 62-1969، إلى احداث أصلاح ولائي عام 1969، الذي جاء نتيجة اصلاح البلدية عام 1967.

## الاصلاح الولائي لعام 1969.

قبل دراسة الولاية باعتبارها أعلى هيئة محلية، نحاول أن نشير إلى دراسة الدائرة باعتبارها وسيط بين البلدية والولاية.

تعتبر الدائرة في النظام الاداري الجزائري، قسم إداري اقليمي أو جغرافي تعين حدودها الادارية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم بناء على تقرير من وزير الداخلية. والدائرة لاتمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع ومساعد للولاية.

(1)- احمد محيو، المرجع السابق ذكره، ص 225-228.

وتدار كل دائرة من قبل رئيس الدائرة الذي يعين بواسطة مرسوم، وهو متصرف إداري يتبع وزير الداخلية، ويمارس مهامه تحت السلطة الرئاسية للوالي، ويقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي في تطبيق أوامر الحكومة، ويعمل على تنفيذ القوانين والقرارات الادارية على مستوى الدائرة، ويشرف على تسيير المصالح الادارية في الدائرة وحسن سير المرافق العامة. (1)

وأن رئيس الدائرة يسهر ويعمل على تقارب وجهة النظر بين الادارة والموظفين، ويحافظ على حقوق الدولة والمواطنين، ويقوم بتنفيذ القرارات المتخذة في نطاق المجلس التنفيذي الولائي، بالاضافة إلى أنه يحيط الوالي وأعضاء المجلس التنفيذي للولاية بكل قضية هامة، سواء كانت قضية من نوع سياسي أو قضية إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية في الدائرة.

ويقوم رؤساء الدوائر بعقد اجتماع كل شهرين على الأقل مع أعضاء المجلس التنفيذي للولاية حيث يدرسون معهم الوضع العام في الولاية، وخصوصا فيما يتعلق بالتجهيز والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. (2)

بعد هذه اللمحة الوجيزة عن الدائرة، نعود إلى دراسة محتوى وفلسفة الاصلاحات الولائية في ظل نظام الحزب الواحد.

إن اللامركزية في مضمون ميثاق الولاية، لاتعني التعبير عن استقلال الولاية، حيث نص الميثاق على أن «اللامركزية لاتمثل في التعبير عن أي استقلال للولاية لان دولتنا دولة موحدة، وانما هي تقنية لمضاعفة ماتقوم به الجماهير الشعبية من مشاركة فعالة في السلطة الثورية». (3)

وهذه الملاحظة في رأي الأستاذ الدكتور "أحمد محيو" تدل على شيئين؛ أولا، أن ميثاق الولاية يستبعد كل استقلال للولاية، وثانيا، هناك تردد والتباس حول مفهوم الولاية، من جهة عرفها الميثاق على أنها «يجب أن تكون جماعة لامركزية تتمتع بجميع الخواص التي تتطلبها مهمتها الخاصة»، ومن جهة ثانية ذهب إلى

---

(1)- عمار عوابدي، المرجع السابق ذكره، ص 188.

(2)- انظر المادة 170 من قانون الولاية لعام 1969 (الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969).

(3)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ميثاق الولاية لعام 1969 (الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969).

أبعد من ذلك معتبرا أن «اللامركزية لاتتمثل في التعبير عن أي استقلال للولاية، لأن دولتنا دولة موحدة». (1)

إن الولاية باعتبارها هيئة أو مجموعة إدارية لامركزية، تعرف في القانون الولائي بأنها «جماعة سياسية اقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلال مالي، ولها وظائف سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وتمثل مقاطعة ادارية من الدولة.»

وبذلك أعتبرها القانون نقطة الاتجاه للمقتضيات المحلية تتجاوز النطاق البلدي والدائرة الاقليمية، وبفضل ذلك، فهي تعتبر مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية والمتطلبات الحتمية الوطنية، وهي الهيئة التي تتوسط بين الأمة والبلدية، فالولاية حسب القانون، تعتبر مؤسسة لامركزية مزودة بهيئات خاصة بها، وبسلطة فعلية لتنظيمها وتسييرها، وبوسائل موافقة للوظائف التي يقتضي عليها القيام بها. لكن هذه اللامركزية لاترمي إلى التعبير عن أي استقلال ذاتي للولاية.

ولذا، تمتاز الولاية بنمط اللامركزية النسبية وليست بنمط اللامركزية المطلقة، وذلك لأن الولاية عبارة عن مجموعة خاضعة لممثلي السلطة المركزية، باعتبار اعضاء الهيئة التنفيذية للولاية والوالي يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية.

وهنا يتجلى الخلط بين الأسلوب اللامركزي المتمثل في المجلس الشعبي المنتخب، وأسلوب عدم التركيز تحت سلطة الوالي، مما يوضح على أن الولاية مؤسسة إدارية خاضعة لممثلي السلطة المركزية.

وفي هذا الصدد يرى الاستاذ أحمد محيو أنه «إذا كانت هيئة المداولة تتوفر فيها بعض الشروط المميزة للجماعات المحلية الحقيقية، فإن الهيئة التنفيذية، بالمقابل، عبارة عن امتداد مباشر للسلطة المركزية.» (2).

أما حول إدارة وتسيير الولاية، فهناك ثلاثة أجهزة أساسية تتمثل في : المجلس الشعبي الولائي، والمجلس التنفيذي الولائي، ثم الوالي.

---

(1)- احمد محيو، المرجع السابق ذكره، ص 237.

(2)- المرجع الأنف الذكر، ص 240.

إن المجلس الشعبي الولائي ينتخب عن طريق الاقتراع العام والتصويت بالاغلبية وفي دور واحد بناء على قائمة معدة من قبل الحزب، أي لهذا الآخير دور في ترشيح واختيار اعضاء المجلس الشعبي الولائي. ويجتمع المجلس ثلاث مرات في السنة في دورات عادية وبناء على طلب الوالي أو ثلثي الاعضاء في دورة غير عادية. ويتشكل المجلس الشعبي الولائي من مكتب المجلس الشعبي للولاية، ولجان المجلس الشعبي للولاية، ويتكون المكتب من رئيس وثلاثة نواب. (1) وتنص المادة 46 من القانون الولائي على أنه «يجب على مكتب المجلس الشعبي للولاية تشكيل لجان دائمة للشؤون الادارية والمالية والشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعلاوة على ذلك، يجوز للمجلس الشعبي للولاية أن يشكل لجانا مؤقتة لدراسة القضايا الخاصة.»

ولاتكتسب قرارات المجلس الشعبي الولائي القوة التنفيذية، الا بموجب قرار من وزير الداخلية أو الوزراء المعنيين، خاصة بالنسبة للضرائب والرسوم وأجور موظفي الولاية واحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات، كما نصت عليه المادة 56 من قانون الولاية، وهنا يتضح أن مداولات واقتراحات المجلس خاضعة لرقابة السلطة المركزية.

ويتمتع المجلس الشعبي الولائي باختصاصات متعددة وشاملة لمختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الولاية، إذ تنص المادتين 63-64 من القانون الولائي على أن المجلس يضبط شؤون الولاية، بموجب مداولات، ويبدي رغباته أو يقدم بعض الملاحظات فيما تتعلق بشؤون الولاية، ثم يحولها الوالي مرفقة برأيه إلى الوزير المختص. كما أسند القانون للمجلس وظائف اقتصادية واسعة، تشمل التجهيز والانعاش الاقتصادي والتنمية الفلاحية والصناعية والسياحية والمالية.

وبالرغم من الاختصاصات الواسعة المنوطة بالمجلس الشعبي الولائي إلا أنه مقيد من السلطة المركزية التي تحد من عملية تطبيق نمط اللامركزية الادارية باستعمالها سلطة الوالي والهيئة التنفيذية للولاية، ولذلك فإن مهام المجلس الشعبي الولائي يطغى عليها الطابع الاستشاري ولايتمتع بالاستقلالية في اتخاذ القرارات، وأن السلطة الفعلية بيد الجهاز التنفيذي.

---

(1)- مادة معدلة بالقانون 2-81، (الجريدة الرسمية، 1981/02/17)، حيث اصبح عدد نواب الرئيس اربعة.

وفي هذا الاطار يرى الأستاذ منصور بن لرنب «إذا كان المجلس الشعبي للولاية يتمتع باختصاصات وصلاحيات تظهر لنا واسعة حسب النصوص القانونية فهو لايزال - بدون تحفظ - حبيس الوصاية المركزية عن طريق سلطة وصلاحيات الوالي والمجلس التنفيذي للولاية، اللذان يمثلان قمة المركزية المتشدد. وهكذا تصبح الولاية أداة مركزية معرقلة للادارة اللامركزية والتمثيل الشعبي النسبي بدلا من أن تكون في خدمتها» (1)

أما فيما يخص المجلس التنفيذي للولاية، فيتكون من رؤساء ومديري المصالح التابعة لمختلف إدارات الحكومة، وأعضاء المجلس التنفيذي إلى جانب إدارة خاصة تتكون من أمانة عامة ومجموعة من الأقسام الفنية المختصة والمصالح. وهذا يشكل مع الوالي الهيئة التنفيذية للولاية. ويجتمع هذا المجلس لزوما مرتين في الشهر على الأقل، ويقوم المجلس بتنفيذ قرارات الحكومة، ويتولى تحت سلطة الوالي ممارسة الوصاية والمراقبة الادارية على الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، ويراقب مجموع نشاطات الدولة القائمة في الولاية، بذلك فهو جهاز للدولة وجهاز للجماعات المحلية.

وما ينبغي الاشارة إليه، هو أنه على الرغم من تمتع المجلس باختصاصات عديدة، إلا أنه لايعتبر مجلسا يجسد مبدأ اللامركزية الادارية في الادارة المحلية، بل هيئة استشارية تعمل تحت سلطة الوصاية المركزية، وبالتالي يبقى الوالي الوكيل المسيطر في الولاية.

أما بشان الوالي، فإنه لايختلف اثنان في أن الوالي هو صاحب السلطة الاساسية في الولاية، وهو سلطة الدولة في الولاية والممثل المباشر لكل الوزراء، ويعين بمرسوم رئاسي، ويسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة وهو مكلف بتطبيق عمل الحكومة في الولاية، ويقوم الوالي باخبار كل وزير على القضايا التي تتعلق بالنشاط السياسي والاداري والاقتصادي والاجتماعي في الولاية. كما يرسل الوالي كل عام إلى الوزارء المختصين تقريرا يتضمن أعمال وخدمات رؤساء المصالح في الولاية والخاصة بالادارات المدنية للدولة. وهو المسؤول عن حفظ النظام العام، ويتمتع بسلطة الاعلام، كما توضع تحت تصرفاته مصالح الدرك والشرطة والحماية المدنية وهذا في إطار مهمته المتعلقة بحفظ النظام العام.

---

(1)- منصور بن لرنب، "استراتيجية التنمية الادارية في الجزائر"، (رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر : معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (1988)، ص133.

ولذا يمتاز الوالي في النظام الاداري المحلي الجزائري، بوظيفة سياسية باعتباره ممثل الحكومة في الولاية، وبالوظيفة الادارية باعتباره منفذ القوانين والقرارات المحلية، أي أنه يتمتع بالازدواجية الوظيفية التي تجعل منه السلطة المهيمنة والمتمتعة بسلطات واسعة جدا.

وهذا لايعبر عن مبدأ اللامركزية الادارية، بل يساهم في ضعف المؤسسات المحلية في تطبيق الادارة اللامركزية. والدليل على ذلك هو فشل اللامركزية في الجزائر على تحقيق أهدافها، نظرا لقوة الجهاز البيروقراطي المركزي وتمسكه بنمط المركزية المشددة المضروبة على المؤسسات المحلية.

بالاضافة إلى الأجهزة الثلاث المذكورة انفا، هناك هيئات استشارية فنية، تتمثل وظائفها في ابداء رأيها والتشاور في تنظيم الوزارات والمصالح الادارية، وقد تكون هذه الهيئات على مستوى الوزارات أو على مستوى المؤسسات المحلية، كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (C.N.E.S)، واللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي، واللجنة الوطنية للثورة الزراعية.

والخلاصة التي نستنتجها من قانون الولاية لعام 1969، أنه لم يجسد مبدأ المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات، وهذا رغم إلحاح مواثيق الدولة والخطاب السياسي على ضرورة الأخذ العملي بنمط اللامركزية الادارية واعطاء سلطات واسعة للجماعات المحلية في تدبير أمورها، كما أن قانون الولاية خول سلطات واسعة للوالي، مما جعل هذا الاخير صاحب القرار النهائي على المستوى المحلي، يسيطر بشكل واسع على الاجهزة الادارية الاخرى. إلى جانب استعمال مبدأ تبعية الادارة المحلية للسلطة السياسية، الذي يرمي إلى تمكين الحكومة من ممارسة سلطتها وتفويض جزء منها للولاة.

وبحكم الوظيفة المزدوجة التي يتمتع بها الوالي تسمح له أن يمارس سلطته بدون رقابة فعلية سوى من وزير الداخلية بوصفه السلطة الرئاسية له. وكذلك بقية الوزراء الذين باستطاعتهم أن يتدخلوا على الخصوص في حالة وقوع نزاع بين الوالي ورؤساء المصالح الخارجية أدت إلى عرقلة واجهاض المشاريع التنموية المستقلة التي تقوم بها البلديات من حين لآخر.

ونظرا، للمشكلات والمصاعب التي واجهت الولاية في أداء دورها التنموي، قامت الحكومة في بداية الثمانينات باتخاذ إجراءات تتعلق بتعديل وتتميم القانون الولائي لعام 1969، وذلك محاولة منها لإبراز دور الولاية في تحقيق التنمية الشاملة، ووضع حد للمظاهر السلبية البيروقراطية وتحويل إدارة الولاية إلى إدارة فعالة ترمي إلى التجاوب ومتطلبات الواقع الجزائري، أو بعبارة أخرى جعلها "إدارة بالأهداف" لتجاوز مرحلة ما يعرف بـ "الادارة بالأزمات"، أي خلق إدارة تقوم على التغيير في أسلوب العمل الاداري وفلسفة وممارسة العملية الادارية بشمولها، والأخذ بمبدأ المشاركة الجماعية والعلاقات العامة داخل التنظيم، مما يضمن تحقيق إدارة إبداعية فعالة وايجابية ومتطورة.

## الاصلاح الولائي لعام 1981.

يعتبر الاصلاح الولائي لعام 1981 (1)، تعديل وتتميم القانون الولائي لعام 1969، ولقد أتخذ هذا الاصلاح لتنمية وتطوير إدارة الولاية وتحويلها إلى مؤسسة إدارية فعالة قادرة على تحقيق مطالب السكان المحليين، وتبليغ قرارات السلطة المركزية للمواطنين.

لقد تضمن الاصلاح الولائي لسنة 1981، المبادئ الأساسية التي تضبط عمليات تنظيم وتسيير عمل الولاية، وأهم النقاط التي يمكن أن نستخلصها فيما يخص الفصل الأول من التعديل الجديد، هي :

1- تعديل بسيط لقضية الحدود الاقليمية للولايات، حسب المادة الرابعة والخامسة من القانون الجديد.

2- حسب ما جاء في المادة 19 التي تنص على أن كل منتخب في مجلس شعبي ولائي يرتكب خطا جسيما، يمكن توقيفه عن مزاولة مهمته بقرار من وزير الداخلية مدة لا تتجاوز على ثلاثة أشهر، بناء على رأي المجلس الشعبي الولائي بعد الاستماع إلى المنتخب المعني وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه، وبعد ذلك يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته إلى وزير الداخلية. إذا، فمضمون هذا النص يوحي على تشديد الرقابة على الأعضاء المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي، وذلك بواسطة سلطة الوالي بالتنسيق مع الوصاية المركزية.

(1)- ج. ج. د. ش، وزارة الداخلية، القانون رقم 81-2 المؤرخ في 1981/02/24، المتضمن التعديل الجديد للقانون الولائي (الجريدة الرسمية، عدد 7، الصادرة بتاريخ 17 فبراير (1981)،

3- إن المادة 26 تنص على أن المجلس الشعبي الولائي يعقد أربع دورات عادية مع الدوة الاستثنائية حسب المادة 27، وهذا عكس القانون السابق الذي ينص على ثلاث دورات عادية ودورة استثنائية.

4- كما ارتفع عدد اعضاء مكتب المجلس الشعبي الولائي إلى أربع نواب ورئيس المكتب، وهذا حسب ما جاء في المادة 32.

5- أكد القانون حسب المادة 47 على التنسيق وإبداء الأراء بين المجلس الشعبي الولائي ولجانه مع جميع الهيئات المعنية.

6- منح القانون صلاحيات مختلفة للمجلس الشعبي الولائي في شتى الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية. إلا أنه في الحقيقة أن مهام المجلس الشعبي الولائي، خلافا لمهام المجلس الشعبي البلدي يطغى عليها الطابع الاستشاري، وأن السلطة الفعلية ليست بيده بل تتركز تحت سلطة الوالي الذي يملك سلطات واسعة كما وضحنا آنفا.

7- تنص المادة 137 على أن المجلس التنفيذي الولائي، يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، ويوضع تحت وصاية وسلطة الوالي، ولاتمتد صلاحيات المجلس التنفيذي الولائي إلى المجالات التالية : كالعمل التربوي، والضرائب وتحصيلها ودفع المصاريف العمومية، وبالتالي فالقانون يحد من صلاحيات المجلس التنفيذي الولائي، ويقيده بسلطة الوالي وصلاحياته داخل الولاية.

8- للوالي وظائف وصلاحيات واسعة جدا، حيث تتمثل أساسا في تنفيذ القوانين والقرارات المحلية، وتبليغ مخططات السلطة المركزية إلى القاعدة، وحفظ الامن، إذ يعتبر السلطة الفعلية على المستوى المحلي بحكم الوظيفة المزدوجة التي يخولها له القانون الولائي.

ما يمكن قوله حول الفصل الأول من التعديل الجديد لقانون الولاية لعام

1981، هو أن المشرع الجزائري يؤكد على تمركز السلطة في يدي الوالي، إذ يمثل السلطة الفعلية داخل الولاية، وله سلطة الاشراف على الهيئات المحلية. إذا، فالمشروع لم يراع أهمية للمجلس المنتخب الذي يمثل مبدأ الديمقراطية الحقيقية، وأساس اللامركزية الادارية التي تعتبر الأسلوب الحقيق لضمان مبدأ المشاركة الشعبية.

أما فيما يخص الفصل الثاني المتضمن الباب الثاني من القانون الولائي لعام 1981 والمتعلق بالمجلس الشعبي الولائي واللجان الولائية، ساحاول من خلاله ذكر بعض الملاحظات الأساسية التي نص عليها القانون الجديد.

1- إن المادة 136 تلح على حق المجلس الشعبي الولائي في وظيفة المراقبة الشعبية على مستوى الولاية، وهذا ما أكده الميثاق الوطني والدستور. إلا أن نص المادة يستثني عدة مجالات من مراقبة المجلس الشعبي الولائي لها، وتتمثل هذه المجالات في مصالح العدالة، وهيئات الحزب، والجيش الشعبي الوطني، ومصالح الأمن العمومي. أي أنها لاتخضع لرقابة المجلس الشعبي الولائي إستقلالية القضاء من جهة، ولحساسية وأهمية القضايا العسكرية والأمنية من جهة ثانية.

2- يقوم المجلس الشعبي الولائي بوظيفة المراقبة بواسطة لجنة مراقبة مؤقتة واحدة أو أكثر، وتنتخب لجنة المراقبة المتكونة من سبعة أعضاء من طرف المجلس الشعبي الولائي.

3- تقدم تقارير لجنة المراقبة بعد موافقة المجلس الشعبي الولائي إلى مكتب المحاسبة، ومكتب المجلس الشعبي الوطني، ومجلس التنسيق الولائي، لابداء رأيهما وتبليغ التدابير التي اتخذت بشان تقارير المراقبة.

4- إن القانون يؤكد على حماية وتوفير الأمن لأعضاء لجنة المراقبة، ويلح على معاقبة كل شخص يمس أو يضغط على عضو من لجنة المراقبة في أداء مهنته أو عدم الامتثال لطلباته ولو أننا لاننكر دور الجماعات الضاغطة في ذلك.

---

أما فيما يخص المواد الملغاة فهي كالتالي :

1- بعد توضيح عملية تشكيل لجان المجلس الشعبي الولائي وتحديد دورها، تم حذف المادة 48 من القانون القديم والتي تنص على اجتماعات اللجان.

2- إلغاء المادة 71 من القانون الولائي القديم التي جاء فيها، تمثيل المجالس الشعبية الولائية في المؤسسات العمومية للدولة والشركات الوطنية والهيئات التي تمارس نشاطاتها داخل الولاية. إن إلتباس هذه المادة أدى بالمشرع الجزائري إلى توسيعها بمواد أخرى أكثر وضوحا.

3- أما المادة 143 من القانون القديم التي تحد من سلطات المجلس التنفيذي في مجال العمل التربوي وطرح الضرائب، فقد ألغيت وعوضت بالمادة 137 من التعديل الجديد، التي تضبط من صلاحيات المجلس التنفيذي في الولاية.

4- إلغاء المادة 146 من القانون السابق والمتعلقة باطلاع المجلس التنفيذي الولائي فيما يخص نشاطات الولاية التي تمارس بواسطة مسؤولي مختلف المصالح والمؤسسات والهيئات العمومية التابعة لها، وهذا بغرض الحد من دور المجلس التنفيذي أمام المجلس الشعبي الولائي الذي يواجه عراقيل من جراء الصلاحيات والسلطات الواسعة التي يتمتع بها الوالي داخل الولاية.

إن النتيجة الهامة التي نخرج بها بشأن التعديل الجديد لنظام الولاية، هي كون المشرع الجزائري لم يوسع من اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، لتشمل الجانب المالي والسياسي حتى يوضع حد لصلاحيات الوصاية المركزية المتشددة من جهة، ويجسد ميدانيا مبدأ المشاركة الشعبية والشورية والديمقراطية من جهة ثانية.

# - الاصلاحات الادارية على مستوى البلدية -

تعرضت البلدية الجزائرية، بعد الاستقلال، إلى نفس الازمة التي عرفتها المؤسسات الإدارية الأخرى، وكانت امكانياتها المادية والبشرية محدودة جدا. ولسد هذا الفراغ اتخذت بعض الاجراءات لتحسين أوضاع البلدية بانتظار توفر الشروط الأساسية لتحقيق اصلاحات جذرية على النظام البلدي.

وهكذا، حدثت بعض الاجراءات تمثلت أولا، في الاصلاح الاقليمي للبلديات وعلاقته مع نظام التسيير الذاتي. بغرض تجميع البلديات وتنظيمها والتحكم في وسائلها المادية والبشرية المحدودة، ففي عام 1963 قامت السلطة بتخفيض عدد البلديات من 1485 بلدية إلى 676 بلدية.

وثانيا، إبراز دور البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي بواسطة جهازين هما : لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي -C.I.E.S-، التي حلت محل مجلس البلدية. والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي -C.C.A.S.S-، وكان الهدف منه تحقيق مشاركة البلدية في التسيير الذاتي *. ويتالف المجلس من رؤساء لجان التسيير الذاتي، وممثل الحزب، وممثل الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل عن جيش التحرير الوطني، والسلطات الادارية في البلدية. أما اختصاصات المجلس البلدي، تتمثل أساسا في المساعدة على انشاء وتنظيم المؤسسات المسيرة ذاتيا، وتنسيق الاعمال والنشاطات على مستوى البلدية، واعطاء الموافقة أو سحبها في تعيين مدير مؤسسة ما (1).

ونظرا، لفشل المحاولات المختلفة لاصلاح وانعدام الشروط اللازمة لذلك، فإن البلدية، في السنوات الأولى من استقلال الجزائر، عرفت أزمة متعددة المعالم، كسوء التنظيم، ونقص في الموارد المادية والبشرية، وأزمة المشاركة في النشاط المحلي، وهذا رغم إلحاح سلطات الدولة على ضرورة اصلاح التجمعات الاقليمية واقامة إدارة محلية فعالة، تعمل على تلبية حاجيات المواطنين ورفع الأداء الاداري وتطوير أساليب العمل الاداري.

قبل الاستقلال كانت نصوص جبهة التحرير الوطني (FLN) تشير بايجاز

---

(*)-عن الذين تناولوا الموضوع الدكتور احمد محساس، الوزير السابق في حكومتي بن بلة وبومدين.

(1)-Thierry MICHALON, Les Collectivités locales, d'hier à aujourd'hui, tome 1, (Thèse pour le Doctorat en droit public), Université de droit et d'économie d'Aix, (1976), p.191.

شديد لموضوع الادارة المحلية ودورها في تطوير التنمية المحلية، فميثاق طرابلس، ذكر بشكل عام، على أن أجهزة البلدية ستختار بطريقة الانتخاب، وأنه سيكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية (1)، أما بعد الاستقلال، فإن معظم النصوص أقرت بحتمية وضرورة الاصلاح الاداري، فاعتبر دستور 10 ديسمبر 1963 في مادته التاسعة أن البلدية هي «المجموعة الاقليمية الاقتصادية والاجتماعية الأساسية» وكرس رسميا مكانة البلدية في تنظيم الدولة وألح على ضرورة اصلاح المؤسسة الموروثة عن التنظيم الاداري الاستعماري (2).

كما جاء في ميثاق الجزائر بان «الاختيار الاشتراكي والسير المنتظم للتنظيمات يتضمن أن البلدية هي أساس التنظيمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للوطن» ويشير الميثاق إلى ضرورة منح البلدية سلطات تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي، كما نص على ايجاد مجلس بلدي مهمته التعبير، في ظل توجيهات الحزب ومراقبة الدولة، عن أهداف البلدية في إطار الاختيار الاشتراكي (3).

وانطلاقا من هذه النصوص القانونية النظرية، أصبحت رغبة السلطة واضحة في إحداث مؤسسات ادارية محلية متطورة، وتحقيق اصلاحات إدارية من أجل تطوير العمل الاداري وتقريب الادارة من المواطنين وتوسيع مشاركتهم في تسيير شؤونهم المحلية من جهة، والقضاء على النظام الاداري الاستعماري من جهة ثانية.

وعلى أساس هذه المبادئ النظرية، قام المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني عام 1965 بتحضير مشروع قانون إدارة البلدية، وبعد الاصلاح السياسي الذي جاء به نظام جوان 1965، شرعت وزارة الداخلية في اعداد مشروع تمهيدي خاص بالاصلاح الاداري البلدي، وعرض بعد ذلك على مختلف الهيئات الحزبية والادارية لمناقشته، وفي أكتوبر عام 1966 صادق مجلس الثورة على الميثاق البلدي، وبعد موافقة الحكومة على قانون البلدية عام 1966، صدر الاصلاح البلدي في شكل أمر بتاريخ 18 جانفي 1967 (4).

---

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جبهة التحرير الوطني، برنامج طرابلس، (الجزائر : جبهة التحرير الوطني، 1962).

(2)- ج. ج. د. ش، جبهة التحرير الوطني، دستور الجزائر، (الجزائر : جبهة التحرير الوطني، 1963).

(3)- ج. ج. د. ش، جبهة التحرير الوطني، ميثاق الجزائر، (الجزائر : جبهة التحرير الوطني، 1964).

(4)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية، الامر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي لعام 1967. (الجريدة الرسمية، عدد 06، الصادرة بتاريخ 18 جانفي (1967).

## الاصلاح البلدي لعام 1967.

سنحاول من خلال دراستنا للاصلاح البلدي لعام 1967، التعرف على ماهية البلدية وهيئاتها، مع إبراز التناقضات والسلبيات التي أفرزتها العلاقة بين الاطار القانوني للتنظيم الإداري البلدي والواقع الإداري المعيش.

إن البلدية حسب المادتين الأولى والثانية من القانون البلدي، تعني بأنها الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعتبر الخلية الأساسية للشعب، وتنشأ بموجب قانون. وتقوم على جهازين رئيسيين هما : المجلس الشعبي البلدي المنتخب، والمكتب التنفيذي.

وتعتبر البلدية في النظام الجزائري القاعدة الأساسية له، والوسيلة الأساسية للمواطنين في إدارة وتسيير شؤونهم المحلية، وتعزيز مشاركتهم في تحقيق الصالح العام.

إن الفرق بين البلدية في عهد الاستقلال وعهد الاحتلال هو أن البلدية في عهد الاحتلال الفرنسي تعمل في إطار قانوني مقيد لم يمكنها من المشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية. وهي لم تكن في الواقع عبارة عن جماعة وتنظيم محلي، إذ لم تكن تعبر عن أي واقع اجتماعي واقتصادي محلي. وكانت من الناحية التنظيمية خاضعة للسلطة المركزية وتعمل على حماية وتحقيق مصالح النظام الاستعماري، وعلى النقيض منها فإن البلدية الجزائرية في عهد الاستقلال اكتسبت استقلالا قانونيا وماليا واقتصاديا، وهدفها الرئيسي هو تعزيز المشاركة الجماهيرية في التنمية الوطنية.

إن التنظيم العام للبلدية الجزائرية، كما نص عليه القانون عام 1967، يستمد سماته، شكلا وتنظيما، من التجربتين اليوغسلافية * والفرنسية **، لكن هذا لا يعني من كونه، أي القانون البلدي الجزائري، يتميز بطابع خاص يجعل البلدية جماعة اقليمية مختلفة عن النموذجين اليوغسلافي والفرنسي.

أما فيما يخص هيئات البلدية، فإن التنظيم الاداري البلدي يتكون من ثلاث

(*)- هذا ما يذهب إليه إلى حد ما الاستاذ شطا راجع : حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الجزء الثاني (نظرية المؤسسات العامة)، ط2، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية. 1984، ص242.

(**)- أما الاستاذة مغنية الازرق فإنها تؤكد ذلك.

أجهزة أساسية هي المجلس الشعبي البلدي، والمجلس التنفيذي البلدي، واللجان البلدية.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الجهاز الأساسي في البلدية، يتألف من عدد يتراوح حسب البلديات بين تسعة وتسعة وسبعون عضوا، وينتخب لمدة أربع سنوات(1) عن طريق الاقتراع العام والشامل، وهذا باشراف الحزب الذي يقدم قائمة المرشحين للانتخابات من بين مناضليه.

لاداء الاعمال المناطة به، يجتمع المجلس البلدي إلزاميا مرة واحدة كل فصل، ويمكن لرئيس المجلس التنفيذي دعوة المجلس للاجتماع كلما رأى ذلك ضروريا، ويجتمع في دورات استثنائية كل ما تطلب ذلك، سواء بدعوة من رئيس المجلس البلدي أو بناء على طلب ثلث عدد الاعضاء أو بناء على طلب والي الولاية، وتصدر قرارات المجلس بالاغلبية المطلقة للأصوات المشاركة بعد المداولة وعند تساوي الاصوات يرجح صوت الرئيس.

كما يعقد كل عام مؤتمر سنويا للمجالس الشعبية البلدية، يجتمع خلاله رؤساء المجالس الشعبية، وتقدم تقارير بالنسبة لكل ولاية مع مناقشة الصعوبات التي تعترض عمل البلديات، إلا أن القانون البلدي لم ينص على هذا المؤتمر الذي يعتبر الوسيلة الأساسية للقضاء على المشكلات والعراقيل التي تعترض عملية التنمية الشاملة، كما يعمل على التنسيق بين الأهداف المحلية والأهداف الوطنية.

كما أسند القانون البلدي، انطلاقا من مواثيق الثورة والخطاب السياسي، اختصاصات واسعة وعدة وظائف للمجلس الشعبي البلدي، بعضها تقليدي، والآخر هام وذو طابع اقتصادي واجتماعي. حيث يقوم بإدارة أموال البلدية وإنشاء المرافق البلدية الادارية، وإنشاء المراكز الثقافية والمنشآت الثقافية والمساعدة الوقائية، أما في المجال الاقتصادي وحسب المادة 135 من القانون البلدي، التي تنص على نشاط هام في مجال الادارة العامة للاقتصاد المحلي، ويعني هذا أن المجلس يقوم بانجاز أهداف المخطط الوطني للتنمية على المستوى المحلي. كما أسند للمجلس الشعبي البلدي مهام في مختلف النشاطات الاقتصادية، من أجل مشاركة البلدية في التنمية الوطنية.

---

(1)- تنص المادة المعدلة بالامر رقم 79-5 في 1979/06/23، على المدة بخمس سنوات بدلا من أربع سنوات.

ورغم اختصاصات المجلس الشعبي البلدي التي تضمنها القانون البلدي، إلا أنه واجه مشكلات عديدة، كالرقابة المتشددة من الجهات الوصاية، والرقابة السياسية من قبل الحزب الواحد، وتدخلات هذا الأخير في وظائف وعمل المجلس الشعبي البلدي، بالاضافة إلى نقص الوسائل التقنية والمالية، مما أدى بالدولة للتدخل في تسيير شؤون البلدية ومساعدتها في اعداد وتنفيذ الخطط البلدية للتنمية.

أما فيما يخص المجلس التنفيذي البلدي، فإنه يتألف من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، ويتراوح عددهم بين عضوين وثمانية عشرة نائبا حسب عدد سكان البلدية، ويتم انتخاب اعضاء المجلس التنفيذي بالاقتراع السري بواسطة الاغلبية المطلقة. وتجتمع الهيئة التنفيذية البلدية كلما تتطلب مصالح البلدية ذلك، أو بناءا على طلب رئيس الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، ولهذا الاخير صلاحية التجديد تجاه اللجنة التنفيذية البلدية.

أما اختصاصات الهيئة التنفيذية فهي عديدة وكثيرة، نذكر منها تنشيط وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي، وتنصيب اللجان والاشراف على حسن سيرها وانتظامها باستمرار، ثم تحضير ميزانية البلدية مع تطبيق قرارات المجلس الشعبي البلدي، بالاضافة إلى تنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية المتصلة بالبلدية، والاهتمام بوظائف الحالة المدنية وحفظ النظام العام.

كما نص القانون على اختصاصات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي يمارسها تحت وصاية الوالي. وباعتباره ممثل للبلدية وللدولة، فإنه يقوم بوظفتين.

فبصفته ممثلا للبلدية، اسندت له صلاحيات وسلطات عديدة، تتمثل أساسا في اتخاذ قرارات داخل البلدية، كما ينفذ قرارات الجهاز التنفيذي البلدي. وهو الذي يستدعي المجلس الشعبي البلدي للانعقاد، وينصب اللجان ويراقب عملها، وبهذه الصفة فإن الرئيس هو العضو التنفيذي حسب ما تبينه المادة 224 التي جاء فيها على أن "رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى تنفيذ مقرارات المجلس التنفيذي البلدي".

أما بصفته ممثلا للدولة على مستوى البلدية، يقوم الرئيس، تحت سلطة

---

الوالي، بتنفيذ القوانين وتنظيمات الدولة داخل حدود البلدية، وهو ضابط الحالة المدنية.

ومن هنا يمكن القول بان البلدية تتمتع بسلطات واسعة واستقلالية في مواجهة الولاية والدولة، غير أن أسلوب الوصاية الذي يمتد إلى الموافقة على تصرفات البلدية الهامة وامكانية تدخل الوالي عن طريق الحلول والإلغاء والضغط الاداري على المجالس قد قلص من تلك الاستقلالية والسلطات، ولعل أهم قيد مفروض على البلدية هو التبعية المالية، نتيجة حداثة النظم وفقر البلديات في مقابل المهام المختلفة المسندة لها (1).

أما فيما يتعلق باللجان البلدية فكانت تعمل تحت توجيه وإشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي قبل حله*، وبعد ذلك أصبحت عملية تشكيل لجان دائمة ومؤقتة من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل وظائف هذه اللجان في دراسة المشكلات والمسائل المتعلقة بالادارة العامة للبلدية، وبالشؤون المالية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولكل لجنة رئيس يعين من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما للجان الحق في استدعاء سكان البلدية أو موظفي الدولة الذين يتمتعون بالكفاءة، للحضور في اجتماعاتها كاعضاء مستشارين، حتى تتم مشاركتهم في اتخاذ القرارات.

ومن هنا يمكن القول أن البلدية هيئة إدارية لا مركزية، تتمتع بسلطات واسعة، ويتم انتخاب أعضاء هيئاتها مما يؤدي لتطبيق مبدأ الإدارة الذاتية. ويساعد على تحقيق وتوسيع المشاركة المحلية. غير أن أسلوب عدم التركيز الإداري الذي عرفته البلديات من الناحية العملية، وسلطة ووصاية الوالي بواسطة الضغط الإداري على هيئات البلدية، صارت البلدية مقيدة بتوجيهات السلطة الوصائية المتشددة، ولعل هذا يتجلى في قلة الامكانيات التي وفرت للبلديات وضعف قاعدتها الاقتصادية وتبعيتها المالية للدولة.

لذلك لايمكن وصف البلدية الجزائرية خاصة من الناحية العملية، على أنها إدارة لامركزية تتمتع بحرية كاملة في تحديد الاختيارات وأداء دورها، فالبلدية تتميز بنمط عدم التركيز الاداري، أي أنها تخضع لرقابة السلطة المركزية، خاصة في المناطق النائية المحرومة.

(1)- سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص80.

(*)- اعيد تنظيمة عام 1995.

كما أن المشرع الجزائري حاول تحقيق هدفين أساسيين هما : الأول يتمثل في احداث تغيير جذري في العلاقات الاجتماعية، حيث تصبح الدولة من خلاله هي المعبر الوحيد عن هذه العلاقات بدلا من الجماعات التقليدية مثل العشيرة * والقرية كما كان عليه الأمر في السابق، وأن هذا التغيير شرط أساسي لنجاح وتحقيق نمط اللامركزية الادارية. أما الهدف الثاني الذي حاول المشرع الجزائري تحقيقه، هو تكليف السلطات المحلية بتلبية حاجيات ومطالب السكان المحليين وإيجاد الحلول لمطالبهم في اطار قانوني معين، وبالتالي اعفاء السلطة المركزية من دراستها وتوصيلها، لأن قيام الطبقة الحاكمة بذلك سيؤدي إلى عدم تحقيق كل المطالب وبالتالي رفض جزء منها، مما سيؤثر على استمرارية النظام الحاكم، وبهذا فالمشرع الجزائري يلح على مسؤولية البلديات في تحقيق مطالب السكان وحمايتهم.

وقد أكد رئيس الجمهورية عن هذه المسؤولية في الخطاب الذي ألقاه يوم 5 فيفري 1970 على رؤساء المجالس الشعبية البلدية، حيث قال : «إذا كانت السلطة المركزية قد اسندت بعض المسؤوليات إلى القاعدة، فإن هذه القاعدة من واجبها أن تتحملها أمام الشعب ... في شهر فيفري من السنة المقبلة ستنتخب مجالس شعبية بلدية جديدة، يبقى أننا نتمنى أن تكون أكثر تمثيلا وكفاءة من سابقاتها"(1).

ويبدو جليا من خلال هذه الأهداف الاستراتيجية التي حاول المشرع الجزائري تحقيقها. فإن البلدية ما هي إلا مؤسسة إدارية تقوم بترجمة وتنفيذ قرارات السلطة المركزية على المستوى المحلي، أي أنها لاتتخذ القرار النهائي والمستقل الذي يرجع في حقيقة الامر إلى السلطة المركزية. هذا ما أدى إلى خلق الهوة بين الحكام المحليين والشعب من جهة، ونظرة المواطن إلى البلدية على أنها مركز إداري لحماية مصالح موظفيها فقط من جهة أخرى.

ونظرا، للمشكلات التي عرفتها البلديات الجزائرية، في المجالات المادية والمالية والبشرية، اتخذت الدولة اجراءات جديدة بغية اصلاح البلدية، وتطوير أدائها في تنمية المجتمع. فجاء الاصلاح البلدي لعام 1981، فماذا عن محتواه ؟ وهل حقق الاهداف التي يريدها المواطن ؟

---

(*)- لقد استفحل داء الجهوية والعشائرية والقبلية بشكل مخيف ومهدد للوحدة الوطنية والثوابت الحضارية.

(1)- بلحاج صالح، المرجع السابق ذكره، ص182-183.

## الاصلاح البلدي لعام 1981

يعتبر الاصلاح البلدي لعام 1981 (1)، تعديل وتتميم القانون البلدي لعام 1967، وجاء هذا الاصلاح لابراز وتطوير دور البلدية في شتى المجالات، وجعلها مؤسسة إدارية قادرة على تلبية مطالب الشعب الجزائري، وتنفيذ قرارات الدولة على المستوى المحلي.

لقد حاول المشرع الجزائري من خلال هذا الاصلاح الجديد أن يضبط بعض الاجراءات القانونية المتعلقة بالفصل الأول لتنظيم البلدية سواء من حيث التنظيم الاقليمي لها، أو من حيث النظام الانتخابي.

فينص القانون البلدي الجديد كسابقه على أن البلدية هي الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وأن البلدية تحدث بموجب قانون، وتدار بمجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين.

والجدير بالملاحظ في الفصل الأول من القانون البلدي لعام 1981 هو نقل جميع المواد المتعلقة بالنظام الانتخابي إلى قانون خاص بالانتخابات والمنتخبين، هذا القانون الذي لم يصل بعد إلى تجسيد الشورى والديمقراطية التي يطالب بها المواطن.

أما حول الفصل الثاني في القانون البلدي والمتضمن اختصاصات البلدية، فإن المشرع أكد من جديد على دور البلدية في التنمية الوطنية وحث على دورها في كافة الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، كما نص القانون على صلاحيات ووظائف رئيس المجلس الشعبي البلدي، والتاكيد على مسؤولية البلدية في تحمل الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه ورؤساء المجالس المؤقتة وموظفو البلدية.

أما الفصل الثالث المتعلق بمالية البلدية، فالمشرع الجزائري لم يؤكد على

(1)- ج.ج.د.ش، القانون رقم 81-09، المؤرخ في 4 يوليو 1981، المتضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لعام 1967 (الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 7 يوليو (1981)، ص 01.

الموارد المالية الجديدة للبلديات، بل واكتفى فقط على المداخل الذاتية والمتمثلة خاصة في حاصل الضرائب والرسوم المحلية والأرباح التي تتحصل عليها من الخدمات التي تؤديها على الصعيد المحلي.

وفيما يخص الفصل الرابع المتضمن الاحكام الملحقة، ألح فيه المشرع بأنه سيحدد صلاحيات البلدية واختصاصاتها بموجب مرسوم بالنسبة لكل القطاعات.

إن التعديل الجديد لقانون البلدية لم يركز على أهم العوامل الاساسية التي تساعد على تنمية قدرات البلدية في أداء وظائفها، كعنصر الاستقلال المالي، وحرية سلطة إتخاذ القرار، والتنظيم الانتخابي الحر، أي أن الاصلاح البلدي لم يهدف إلى إعادة تحديد صلاحيات البلدية ومنحها استقلالا ذاتيا قانونيا وماليا واقتصاديا، وزيادة مشاركة السكان المحليين في التنمية الشاملة، وبالتالي فهو شكلي أكثر منه حقيقي، وربما يعود ذلك لكون الفكرة دخيلة علي التنظيم الإداري الجزائري، مما يتطلب قيادات جديدة في الإصلاح الإداري المركزي والمحلي معا.

إن المصاعب التي تواجه البلدية الجزائرية لايمكن القضاء عليها إلا باعادة النظر في التشريعات التنظيمية والقانونية بحيث تسمح بتحويل إدارة البلدية إلى إدارة فعالة قادرة على تحقيق مطالب الشعب وتنظيم أمورها دون قيد ورقابة مركزية متشددة، كذلك يجب خلق نظام بلدي فعال يهدف إلى إعادة بناء البنى الادارية التي تسمح بتحقيق مشاركة شعبية في تسيير شؤونها المحلية.

# - العلاقة بين الحزب والإدارة -

واجهت الجزائر غداة استرجاع الإستقلال تركة ثقيلة، تمثلت أساسا في الأزمة السياسية والصراعات الشخصية، وغياب مؤسسات فعالة لتنظيم وتسيير أمور الدولة وتحقيق غايات وأهداف جديدة، إلى جانب المشكلات الموروثة ومن جملتها تاثير الإدارة الإستعمارية في الجزائر، ولذلك ورثت الجزائر عراقيل معقدة فيما يخص جهاز الدولة، منها مشكل الارث الاستعماري، وسوء التنظيم الإداري والمؤسساتي للدولة والهجرة الجماعية للأوربيين.

ونظرا لما عرفته النخبة السياسية غداة الإستقلال من نقص في الموارد البشرية والمادية، قامت بمحاولات عديدة لضبط عمليات تنظيم شؤون الدولة وفق أسس وأهداف معينة، ومن المسائل الأولية التي ادرجت في قائمة الاهتمامات، مسالة بناء الدولة والحزب، وانتقاد الارث الاستعماري ورفضه، إلى جانب تحديد العلاقات بين الموسسات السياسية والمؤسسات الإدارية.

إن مسالة تحديد العلاقة بين الحزب والإدارة، احتلت مكانة متميزة سواء في الدراسات الاكاديمية (1) أو سواء في مختلف المواثيق والأدبيات السياسية منذ إسترجاع الإستقلال، كما أنها عرفت اهتماما خاصا من قبل السلطة الحاكمة ومناضلي الحزب الذين يتجادلون في طبيعة العلاقة التي يجب أن تسود بين الحزب والإدارة والتي عرفت عدم الإستقرار. فتارة نجد الحزب يحظى باولوية واضحة وأحيانا نجد الادارة تحتل مركز الصدارة في الأدبيات السياسية والقوانين التشريعية التي تنظم وتسير المجتمع. وقد نشا عن ذلك صراعا دائما بين المسيرين والإداريين الذين اعتادوا على تسيير شؤون الدولة والمشرفين عليها بعيدا عن كل شكل من الرقابة السياسية والحزبية وبين الهيئات الحزبية والمناضلين الذين يرون أنه بمقتضى ما نصت عليه مواثيق الحزب يملكون حق الرقابة في مؤسسات الدولة.

---

(1) راجع على السبيل المثال الاطروحات التالية :

-FABERON Jean Yves, "Les Institutions politique de l'Algérie depuis l'indépendance (1962-1974)", Thèse en droit, Montpellier I, (1975), 562 p.

-ROUSSEAU George,"Les Régimes politiques en Algérie depuis l'indépendance", (Thése de droit), Paris II, 1975, 258 p.

-SBIH Missoum, "Les institutions administratives du Maghreb", (Thèse de droit public), Paris I, 1977, 392p.

ونظرا للتضارب في محتويات مواثيق الثورة والتناقض الظاهري في الخطاب السياسي فيما يتعلق بتحديد طبيعة العلاقة بين الحزب والإدارة. وحتى نفهم الاسباب الموضوعية الناتجة عن هذا الصراع، فإننا سنتناول الموضوع وفق تسلسل تاريخي. وتحديد هذه العلاقة قد يفهم منه إستعمال عدة صيغ، حيث ترى مواقف تؤكد على إندماج الحزب مع الإدارة بحكم خوض المعركة الاقتصادية من جهة، ومواقف أخرى تؤكد على الانفصال ولو مبدئيا من جهة أخرى. ولكل منهما غرض أو هدف يختلف عن الآخر.

بعد انعقاد المجلس الوطني للثورة الجزائرية المترتب على مؤتمر الصومام، ثم تقرير برنامجا هو ميثاق طرابلس الذي أكد أن العلاقة التي يجب أن تسود بين الحزب والدولة تقوم على التمييز بينهما بنصه التالي : «ولكي لا تبتلع الدولة الحزب يجب أن يكون الانفصال والتمييز بينهما واضحا» (1) ويعني الانفصال والتمييز وتحديد الصلاحيات والمهام المسندة لكل منهما، مع التاكيد على أولوية الحزب باعتباره هو الذي يحدد الخطوط الكبرى لسياسة الوطن ويقترح نشاطات الدولة. وحتى لا يتعرض الحزب للابتلاع من طرف الدولة يجب أن يبقى دائما محافظا على امتيازه، كما جاء في برنامج طرابلس الذي يؤكد على وجوب بقاء معظم اطارات الحزب بعيدين عن مؤسسات الحكومة والتفرغ لنشاطات الحزب، لتكوين حزب قوي وتحويله إلى مساعد للادارة.

وقد حدد ميثاق طرابلس المناصب القيادية التي يجب أن يحظى بها المناضلون في حزب جبهة التحرير الوطني، وأن يكون رئيس الحكومة وأعضائه مناضلين في الحزب، كما تطرق إلى الوضعية التي كانت الجزائر تعيشها من عدم وجود حزب سياسي منظم وقادر على القيام بالدور والمهام والصلاحيات المحددة له. فإن بناء الاجهزة الإدارية والمؤسسات الدستورية قبل بناء الحزب قد خلق نوعا من التناقض بين ما نص عليه ميثاق طرابلس والواقع الذي كان عليه الحزب، خاصة وأن الحزب كان خاضع للصراعات لتحويل الجبهة إلى حزب سياسي، بينما كان الجهاز الإداري للدولة يتدعم ويتوسع بما ورثته الجزائر من إطارات متوسطة كونتها الإدارة الإستعمارية، ولم يكن أمام الجزائر غير الاعتماد على تلك الإطارات من أعضاء البورجوازية الصغيرة -جماعة دعم لاكوست- المكونة من 230182 جزائريا، التي احتلت المناصب الإدارية في المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية

(1)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جبهة التحرير الوطني، ميثاق طرابلس، (الجزائر : جبهة التحرير الوطني، 1962).

والسياسية غداة الإستقلال (1). هذه الجماعة هي التي كانت وراء تسيير الاقتصاد منذ الاستقلال إلى وقت ليس بعيد، مما جعل الإدارة تسير في واد، والحزب في واد آخر.

إن برنامج طرابلس أكد وحاول تجسيد أولوية الحزب على الإدارة، في إطار مشاركة مناضلي الحزب في مؤسسات الدولة، أي ركز على ضرورة الوحدة على مستوى القمة للنظام بين الهيئة الحزبية والسلطة التنفيذية للدولة. بينما ركز من جهة أخرى على ضرورة الانفصال بين الحزب والادارة على مستوى القاعدة، وذلك حتى لا يستقطب الحزب بواسطة أجهزة الدولة ويتحول إلى مجرد أداة للجهاز الإداري، أي أن العلاقة بين الحزب والدولة على مستوى القيادات الدنيا تأخذ طابعا آخر، يتمثل في كون الموظف الإداري مهمته هي تنفيذ السياسة التي يضعها الحزب، في حين يقوم الحزب برسم السياسة ومراقبة تنفيذها. لذلك برنامج طرابلس يحث على الانفصال بين الحزب والإدارة في المهام والوظائف، وهذا لتحقيق حزب قوي ومساعد للادارة. وإذا كانت هذه المشكلة قد حلت نظريا في برنامج طرابلس، وتاكيده على أن صلاحيات الحزب تتمثل في رسم سياسة النظام السياسي وصلاحيات الدولة أن تنفذها، إلا أن هذا المبدأ عند ما يدخل ميدان التطبيق تنشأ عنه صعوبات لا يتغلب عليها إلا بنضال الرجال ووعيهم وعمق قناعاتهم بمبادئ النظام السياسي الذي حدده ميثاق طرابلس.

ومن الصعوبات التي تواجه قضية العلاقة بين الحزب والدولة، تتمثل في كون الموظف الإداري يلعب دور ممثل السلطة التي لا يخضع فيها إلا لمسؤوله متمسكا بالسلم الإداري، وبعدم قدرته على أن يفعل إلا ما يقرره القانون، في حين يلعب المناضل في الحزب دورا يشبه دور الحزب المعارض للادارة. ومما يزيد في صعوبة دور المناضل إزاء الإدارة هنا أنه من ناحية يؤيد الادارة لدى الشعب، لأن الإدارة هي الجهاز المنفذ لسياسة الحزب الذي هو عضو فيه، ومن ثم لابد أن يدافع عن هذه السياسة مهما طرأ عليها في التطبيق من انحراف كما قرره الحزب من سياسة توجيهية عامة (2).

أما فيما يخص ميثاق الجزائر، فإنه يقر على تفوق الحزب وأولويته عن الدولة، ولم يتردد في انتقاداته لمؤسسات الدولة التي يعتبرها من مخلفات الارث الاستعماري والمسؤولة عن جميع المصاعب التي عانى منها الشعب الجزائري في

---

(1)- مغنية الازرق، المرجع السابق ذكره، ص 183.

(2)- عبد الله شريط، المرجع السابق ذكره، ص212-215.

تعاملهم مع الإدارة، لذلك أكد الميثاق على ضرورة إصلاح الجهاز الاداري واخضاعه لرقابة مشددة، وفي هذا الاطار صرح الأمين العام للحزب أمام المؤتمر، بان المشكلة الأساسية تتمثل في ممارسة الرقابة السياسية على الإدارة وصلاحيتها على ضوء اختياراتنا (1).

وإذا كان مؤتمر 1964 قد حدد طبيعة العلاقة بين الحزب والدولة، فإنه لفهم ذلك التحديد لابد من معرفة ماجاء في تقرير الأمين العام للحزب أمام المؤتمر، فعند تناوله للدولة حدد الأمين العام في تقريره أربع خاصيات لواقع الدولة في الجزائر وهي :

أولا : ليست لنا عادات دولة هذه الحالة ناتجة عن شكل السيطرة التي عرفتها بلادنا.

ثانيا : أثناء حرب التحرير لم تكن الجهود المبذولة في ميدان تكوين الإطارات موجهة بصفة منهجية اعتبارا لاستقلال البلاد.

ثالثا : تحتل المساعدة الفنية الأجنبية مكانا هاما في حياة الدولة وخاصة في طبقات الموظفين.

رابعا : إن بعض نواحي البلاد تكاد تكون محرومة من الإدارة (2).

وعند انتقاله للحديث عن العلاقة بين الحزب والدولة حدد ذلك بقوله أن «فصل الحزب على الدولة هو أن الحزب يستطيع أن يجمع تجارب كل المناضلين ومن خلالهم تجربة أغلبية الجماهير، ويستخلص منها النتائج التي يسير على ضوئها» محذرا من تداخل الصلاحيات الحزبية والإدارية مما يشكل اخلالا بالدور القيادي للحزب، وذلك بقوله : «ان حزبنا في الحكم وهو بذلك يحتل مكانة قيادية في الدولة» و«ليس من المبرر أن يحول دوره الذي هو الدفاع السياسي بان نجعله يشرف على كل هيئات الدولة ويتدخل في كل المسائل الإدارية، وبهذه الصفة فإن الحزب سيرجع جهازا بيروقراطيا... وليس أداة انعاش سياسي وكيف تضبط عندئذ العلاقات بين الحزب والحكومة» (3).

(1)- انظر : تقرير الأمين العام للحزب أمام مؤتمر الحزب سنة 1964.

(2)- تقرير الأمين العام للحزب أمام مؤتمر الحزب سنة 1964، ميثاق الجزائر، ص147.

(3)- المرجع الآنف الذكر، ص149، 151.

وإذا كان هذا بعض ما جاء في تقرير الأمين العام للحزب أمام المؤتمر، فإن ميثاق الجزائر قد نص على ضرورة الاشراف الحقيقي والمراقبة الفعالة على جهاز الدولة، سواء في هياكله أو في رجاله من طرف الحزب كما نص على أن عدم تحديد العلاقات بين الحزب والدولة، أدى إلى خلق صعوبات في وجه تنشيط ومراقبة الدولة من طرف الحزب، وكانت نتائج ذلك انتقال سلطة الحزب السياسية إلى الدولة.

ويبدو أن التخوف والذي عبر عنه ميثاق طرابلس قد ظل قائما حتى عام 1964، إذ يؤكد ميثاق الجزائر على التحفظ من العلاقات بين الحزب والدولة، والتي قد تكون في صالح الدولة، فبعد أن يشير إلى الدور المهم للحزب في قيادة الثورة بقوله : «أن الحزب يحدد الخطوط العريضة والعامة لسياسة الامة والمساهمة في مؤسسات الدولة، ينتقل إلى التعبير عن التخوف من ابتلاع الدولة للحزب وهو ما يفهم من : «لكي لا يبتلع الحزب من طرف الدولة، يجب أن يتميز عنها ماديا» (1).

وتتجلى أولوية الحزب على الدولة في نصوص ميثاق الجزائر فيما يلي :

1-وجوب وضع مناضلي الحزب على رأس المناصب الرئيسية لكل فروع أجهزة الدولة.

2- اختيار الحزب للمرشحين للمجلس الوطني الشعبي ومراقبته لنشاطهم.

3- المراقبة السياسية للحزب على الدولة، وللحزب أن يفتح دوريا مناقشات حول القضايا السياسية ومشكلات تنظيم الدولة.

4- يجب على الحزب أن يكون عالما بظروف العمل في الإدارات.

5- خضوع تعيينات إطارات كل فروع الدولة لتقدير الحزب.

6- كل أعضاء الحزب الذين يتحملون مسؤوليات في إطار الدولة، خاضعين لقيادة الحزب (2).

---

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جبهة التحرير الوطني، ميثاق الجزائر، (الجزائر : جبهة التحرير الوطني، 1964)، ص (115، 117).

(2)- المرجع الأنف الذكر، ص 117.

أما منظور قيادة 19 جوان 1965 للقيادة والدولة، كان واضحا من خلال خطب رئيس مجلس الثورة والحكومة، ومن خلال الاجراءات التي اتخذت بشان المؤسسات السياسية التي كانت قائمة. إن إنقلاب 19 جوان إتجه نحو جعل الحزب إحدى المؤسسات التابعة لجهاز الدولة واعطاء أولوية للدولة عن الحزب في تسيير الشؤون العامة للبلاد، وهو ما عبر عنه بيان 19 جوان بنصه على أن هدف الحركة تشييد دولة مستقرة سياسيا ومزدهرة اقتصاديا، وكان هذا الاختيار يجد معناه في القناعة التي كانت لدى رئيس مجلس الثورة وبعض اعضاءه، ومتمثلة في أن الحزب غير متماسك وغير مؤهل للقيام بمهمة التشييد والبناء واحداث تغييرات اجتماعية واقتصادية في البلاد وهو ما يجب على الدولة انجازه، فدور الحزب في ذلك يقتصر على العمل لتعبئة وتنشيط الطاقات في هذا الاتجاه، لا أن يكون دور موازيا لدور الدولة، أي لا يكون معارضا للدولة ولا قائدا لها، فهوفي منظور قيادة 19 جوان جزء من جهاز الدولة كباقي المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية (1).

وهو ما عبر عنه الرئيس بومدين عام 1965، حيث صرح بان الحزب حاول منذ 1962 أن يخلق من نفسه شيئا خارجا عن الدولة للقضاء على التكتلات وهذا أمر خاص بالمناضلين أنفسهم الذين يجب عليهم خلق هذا الحزب والسير به في اتجاه صحيح (2).

والاتجاه الصحيح في منظور قيادة 19 جوان هو تشييد هياكل ومؤسسات الدولة الديمقراطية الشعبية، ودور الحزب في ذلك يتمثل في المساهمة في خلق الظروف السياسية الملائمة بهدف تنصيب نفسه جهازا موازيا لجهاز الدولة التي حددت في سبيل تشييدها هدفين وهما :

الهدف الأول يتمثل في تكوين الأجهزة الضرورية الفنية والقادرة على تطبيق الاشتراكية في مختلف الميادين.

أما الهدف الثاني فيتمثل في بناء الدولة الثورية الاشتراكية وتدعيمها باطارات واعية ومدربة، يكون الحزب فيها بمثابة احدى المؤسسات القاعدية المكملة للدور المنوط باجهزة الدولة.

وقد كان ذلك واضحا بصورة جلية منذ عام 1965، حيث أصبحت مؤسسات

(1)- عامر رخلية، "التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني 1962-1980"، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر : معهد العلوم السياسية والاعلامية، (1983)، ص324.

(2)- انظر : كلمة بومدين في لقائه بمسؤولي أجهزة الاعلام الوطنية 1965.

الدولة تنشا وتدعم ويزداد نفوذها من سنة لاخرى، وهكذا فقد تم احداث المجالس الشعبية البلدية عام 1967، ثم المجالس الشعبية الولائية عام 1969، بعيدا عن دور الحزب ونفوذه، إذ أصبحت تلك المجالس تمثل تنظيما إداريا وسياسيا موازيا للتنظيم الحزبي بدلا من أن يكون مكملا له.

وقد جاء شان ذلك في تصريح رئيس الدولة عندما قال : «أن التنظيم في الجزائر يرتكز على المجالس الشعبية المنتخبة التي تشمل جميع القطاعات سواء القطاعات الادارية أو الاقتصادية أو الثقافية وأصبح شعارنا أن الاشتراكية الجزائرية ترتكز أساسا على المجالس الشعبية وهي في نظرنا العامل الاساسي الذي سيضمن لبلادنا والمؤسسات في المستقبل الاستقرار والدوام والفعالية" (1).

وقد كان لذلك الاهتمام انعكاساته ونتائجه السلبية بالنسبة للحزب، على صعيد الممارسة والتنفيذ اليوميين، فقد كان الوضع يتميز باولوية الاجهزة الادارية على الهيئات الحزبية، حيث احتفظ الحزب نظريا بالدور المهم، وإمتلاك الدولة لسلطة التقرير والتنفيذ الحقيقية. كما كثرت المشاحنات والصراعات بين الاطارات العليا في الحزب والدولة نتيجة عدم الوضوح في الصلاحيات وتزايد نفوذ الإطارات الإدارية التي تملك حق القرار والتنفيذ وهو ما يجعلها في موقف قوة أمام المسؤولين الحزبيين الذين يمثلون نظريا سلطة المراقبة والإشراف، وهو ما لا نجد له أهمية في الواقع خاصة بعد تجميد دستور 1963 وميثاق 1964. هذا بالإضافة إلى الصراع الذي كان قائما بين جماعة دعم لاكوست التي اعتمد عليها النظام في تنظيم وتسيير الادارة، والجماعة الثورية التي تتزعم قيادة النظام.

لذا فقيادة إنقلاب 19 جوان شرعت في تقوية وتمجيد الدولة، لأن سلطتها فيها كانت قوية ومتماسكة، قائمة على أسس صلبة، وهذا عكس النظام السابق له الذي اعتمد على محاربة الادارة البيروقراطية كقوة، واستعمال الحزب وتقويته كسلاح لمواجهة معارضيه.

وهكذا فإن مسالة علاقة الحزب بالدولة قد بقيت متميزة منذ 19 جوان 1965 بإعطاء مؤسسات الدولة ما يجعلها في وضع قوي أمام الهيئات الحزبية وذلك بما أصبحت تتمتع به مؤسسات الدولة من وضع قانوني وامكانيات بشرية

(1)- عامر رخيلة، المرجع السابق ذكره، ص325.

ومادية، لا يملك الحزب بمختلف هيئاته ما يماثلها، ولا يجعل حتى بعض هيئاته قادرة على ضمان سيرها الطبيعي قبل صدور الميثاق الوطني (1).

ولذا عندما حاول بعض مناضلي حزب جبهة التحرير الوطني المطالبة باصلاح الحزب وتطهير الإدارة من العملاء، واجههم رئيس الدولة أنذاك بمقولته المشهورة والمعروفة في الوسط النضالي "من هو سي الطاهر وبن الطاهر الذي يريد أن يطهر الحزب". وفي هذا الصدد يقول المجاهد الرائد سي لخضر بورقعة : «... شكل بومدين حكومته ... ووزع باقي المناصب على أتباعه ... وبدأ إهمال الحزب وتهميشه والتحقير بالمجاهدين والمساومة على جهادهم وأخرجت الادارة مخالبها الفرانكوفيلية ... لتوجه البلاد توجيها عميلا ... ويسود المسخ ويعم الانحراف" (2).

أما الميثاق الوطني فقد حدد العلاقة بين الحزب والإدارة من حيث الاختصاص والمهام، كما أكد على ضرورة أن تعمل أجهزة الحزب والدولة كل في نطاق اختصاصته، لتفادي التداخل بين صلاحيات المؤسسات الإدارية والهيئات الحزبية، وهو ما عبر عنه في نصه : "لايجوز باي حال من الأحوال أن يحل الحزب محل الاجهزة الإدارية، لان ذلك يؤدي إلى تمييع المسؤولية على مستوى الإدارة" (3) ويحذر بذلك من مخاطر ذلك التداخل الذي قد يحدث بين مهام الحزب والإدارة. وهذا ما وقع بالفعل.

إلا أن الميثاق الوطني عندما حاول أن يحدد دور الدولة فإنه أهمل ذكر الحزب كتنظيم سياسي يراقب ويوجه عمل الدولة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وهو ما جعل الدولة تقوم بهذه المهام دون أن تكون هناك رقابة سياسية من قبل الحزب، بالرغم من تاكيد الميثاق على أن الحزب هو القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تحقيق أهداف الثورة الاشتراكية.

وإذا كان الميثاق الوطني قد حدد العلاقة بين الحزب والدولة على هذه القاعدة، فإن دستور 1976 (4)، لم يزد عن وضع ما نص عليه الميثاق الوطني، وكذا الحال

---

(1)- عامر رخيلة، المرجع الانف الذكر، ص327.

(2)- لخضر بورقعة، شاهد على اغتيال الثورة، الجزائر : دار الحكمة، 1990، ص144-145.

(3)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، (الجزائر : وزارة الاعلام والثقافة، 1976)، ص 60.

(4)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جبهة التحرير الوطني، دستور 1976، (الجزائر : جبهة التحرير الوطني، 1976).

بالنسبة للميثاق الوطني لعام 1986 (1)، الذي يقر على تجسيد دور الحزب في تحقيق أهداف الثورة، وهو دليلها ووسيلتها في مجالات القيادة، والتنظيم، والتوجيه، والتخطيط، والتنشيط، والرقابة. كما يؤكد على أهمية ودور الدولة في احداث التحولات الكبرى لبناء نظام قائم على أسس متينة ترمي إلى خلق دولة ديمقراطية شعبية واشتراكية في أهدافها، بواسطة المجالس المؤسسة على المستوى البلدي والولائي والوطني والتي تشكل هيئات تقرير وتنفيذ وتشريع ومراقبة.

إلا أن الميثاق الوطني عندما حدد وظائف الدولة ومهامها، لم يركز على دور الحزب في رقابة وتوجيه عمل الدولة، وهذا ما سمح للجهاز الإداري للدولة بالقيام باختصاصاته دون رقابة حزبية.

ومن خلال ما سبق، نستنتج أن المواثيق والنصوص تقر بأهمية توجيه الحزب للادارة، أي أنها لاتنكر الدور الطلائعي للحزب الذي يرمي إلى تحقيق أهداف الشعب وتبليغها للسلطة الحاكمة.

فمن الناحية النظرية، فالحزب هو المقرر وما على الدولة إلا التنفيذ، أي أن الحزب يرسم الخطوط العريضة لسياسة المجتمع ويراقب حركة الدولة. ومن هذا الإطار وضح برنامج طرابلس وميثاق الجزائر طبيعة هذه العلاقة، وإعطاء الأولوية للحزب قبل الإدارة، وإخضاع الإدارة لرقابة الحزب.

أما من الناحية التنظيمية بين الحزب والدولة فنجد أن مواثيق الجزائر وخاصة منها ميثاق عام 1976، وميثاق عام 1986، ركزت على الوحدة في إدارة القمة والانفصال الهيكلي في القاعدة، حيث نجد المبدأ الاول القائم على وحدة واندماج الحزب مع الدولة في القمة، تعبر عنه أغلب المواثيق الوطنية والخطاب السياسي، وفي هذا الاطار صرح رئيس مجلس الثورة عام 1968 : «على أن الحزب والدولة شيء واحد في القمة طالما أننا نعيش في نظام الحزب الواحد». أما انفصال وعدم اختلاط الجهازين على مستوى القاعدة، غرضه يتجلى أساسا في محاربة مظاهر البيروقراطية الهجينة وتجنب استقطاب المناضلين الحزبيين من لدى سلطة الجهاز الإداري، والتخوف من هيمنة الإدارة على الحزب واستقطابه بل وتهميشه.

---

(1)- ج.ج.د.ش، جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، (الجزائر : جبهة التحرير الوطني، 1986).

إلا أن من الناحية العملية والواقعية، يمكن القول أن الحزب كان عاجز على توجيه ومراقبة الجهاز الإداري، ولايمكن اعتباره واقعيا ساهم في تنشيط وتنظيم الادارة، أو عمل على محاربة مظاهر البيروقراطية الهجينة، وهذا راجعا أساسا لضعف الحزب من الناحية التنظيمية والفعلية والتركيبية، أي أن الإدارة المركزية استطاعت أن تتحكم في الموارد الضرورية لتادية وظائفها وحماية مصالحها، وهذا بفضل تمكنها من إقامة علاقات العمل والتنسيق مع السلطة السياسية، وبالتالي تعتبر الإدارة في النظام الجزائري، المحرك الأساسي في تسيير البلاد.

ويعتبر الحزب نظريا هو المحرك الأساسي للادارة، لكن واقعيا هو مجرد أداة للادارة وتابعا لها، أي أن الحزب كان مجرد جهاز غائب في اتخاذ القرار النهائي في نظام الدولة الجزائرية، إذ أن عملية اتخاذ القرار النهائي تتخذ دائما من طرف الإداري.

وإذا كانت للحزب أعمال يقوم بها في هذا الجانب أي في عملية اتخاذ القرارات، فهي مجرد تبليغ ما أتخذ للشعب من قبل الإدارة (1).

وفي هذا الإطار يرى أحد السياسيين، بان الإدارة في الجزائر هي التي تحكم البلاد والعباد باسم حزب جبهة التحرير الوطني وتلقى مرجعيتها التاريخية في دفعة لاكوست وقانون كادر ومشاريع ديغول الهدامة، لكن حزب جبهة التحرير الوطني لم تكن في الحكم، وإنما كانت مع الحكم، والدليل على ذلك أن مراكز الحل والعقد في الدولة لم تسند كلها للمناضلين في الحزب (2).

كما يرى الأستاذ عبد الله شريط، أن الدولة هي التي تقوم بتسطير السياسة وتنفيذها، مما يجعل الحزب يفقد المراقبة على الدولة كما جاء في مواثيق الثورة، وقد رأينا في الواقع أن التشكيلات الحزبية والمنظمات الجماهيرية بقيت عاجزة عن تغيير سلوك سياسة أي جهاز في الدولة، لأن الحزب لايستطيع القيام بدور المراقب إلا إذا شارك في تعيين مسؤولي الإدارة أو محاسبة هؤلاء المسؤولين، أي يقوم بدور مزدوج، تسطير السياسة التي تنظم البلاد ومراقبة أعمال الأجهزة

(1)- Chabane BENAKZOUH, op. cit, p. 168.

(2)- احمد طالب الابراهيمي "حوار" في عالم السياسة، الجزائر : الشركة الوطنية للاعلام والدراسات، العدد الاول، نوفمبر 1991، ص22.

الإدارية ومتابعة عمليات تنفيذ السياسة التي يرسمها، ولكن غياب ذلك يرجع إلى ضعف القيمة البشرية للحزب مقارنة بالتركيبة الاجتماعية للدولة (1).

إن حزب جبهة التحرير الوطني لم يحكم في الجزائر (بين 1962 و1978) ولم يملك أي منصب كان يمكن أن يخول له ممارسة أية سلطة حقيقية على الحكومة، مثل اللجنة المركزية أو المكتب السياسي وعندما منحت له هذه المناصب في 1979، وضعت هذه بسرعة تحت رقابة الرئاسة، مما يعني أن الحزب لم يكن إلا أداة في يد الدولة، وليس العكس. ضمن دولة - جبهة تحرير الوطني - ومنذ 1962 كان الجيش، وليس الحزب، هو محل السلطة، بينما كانت مهمة الحزب تفسير القرارات المأخوذة في مكان آخر وليس لتحليلها أو مناقشاتها. ومرتبة الجيش الأولية ضمن الدولة عكس الحقيقة الهامة التالية، بان التمييز بين المجال السياسي والمجال العسكري الذي يعتبر شيئا بديهيا في الديمقراطيات الغربية (والذي كان وما يزال مهما في أعراف السياسة اللينينية)، كان لم يرسخ بعد بصورة وافية في الجزائر وكان غائبا بصورة جلية في السياسة الجزائرية منذ 1954 (2).

إن الظاهرة العسكرتارية (مع التاكيد على تريكيبتها القيادية)، وسيطرة فئة التقنوقراط المتخرجين من مدارس لاكوست، ناهيك عن الإطارات التي تكونت في المجتمعات الاشتراكية والغربية، جعل حتميا أن تكون النتيجة إنفصال الحزب عن الإدارة من جهة، وبروز الازمات الحادة في نهاية وبداية التسعينات من جهة ثانية.

---

(1)- عبد الله شريط، المشكلة الايديولوجية وقضايا التنمية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1981، ص60.

(2)- Hugh Robert, The Algerian state and the challenge of democracy, (London : institute of international affairs, february 1992), pp. 438 - 439.

## - الخلاصة والاستنتاجات :

من خلال دراستنا للاصلاحات الادارية الجزائرية في ظل نظام الحزب الواحد، وطبيعة العلاقة القائمة بين الحزب والإدارة، نستنتج بعض الملاحظات الأساسية، والتي يمكن حصرها في النقاط التالية :

- إن عمليات الاصلاح الاداري واعادة تنظيمه كانت تعتمد على الحماس الثوري والنوايا الحسنة أكثر من اعتمادها على الدراسات العلمية والواقعية، مما أدى إلى إنشاء مؤسسات إدارية لاتتماشى وطبيعة أسس الادارة العلمية. لقد تميزت المحاولات الاصلاحية باحداث مجالس وهياكل تنظيمية متعددة بغية تحقيق التوازن بين الموارد المتاحة للعمل الاداري، إلا أنها عرفت تباطؤ في تغيير أساليب الاداء وتقويمه.

- نستنتج أيضا الهوة الواسعة بين متطلبات التنظيم الواقعي من جهة، وتطلعات الشعب من جهة ثانية، أي أن الاصلاح الإداري في العديد من المحاولات لا يراعي أهداف الجماهير وتطلعاتها، مما أدى إلى عدم فاعليتها في تطبيق القوانين التنظيمية.

- نلاحظ تعدد الاجراءات التنظيمية والقانونية دون وجود قواعد ومبادئ متينة واقعية تحدد أهداف وأساليب العمل الإداري فالمحاولات الإصلاحية كانت تميل إلى تحقيق أغراض ظرفية لاتمت بصلة للأهداف الحقيقية للجماهير.

- كما أتسمت وتميزت الإصلاحات الإدارية في الجزائر باسلوب الاصلاح الجزئي الظرفي، حيث اقتصر على تغيير واعادة تنظيم هيئة إدارية وزارية دون اصلاح الهيئات الإدارية الاخرى، كما أن الإصلاح الإداري في الجزائر عادة ما يعتمد على الشكل التنظيمي دون دراسة علمية لمضمون البناء الهيكلي التنظيمي العام، مما انعكس سلبا على الإدارة.

- غياب العلاقات العامة والانسانية في الطرح الاصلاحي للادارة الجزائرية. أي أن الاصلاح والتغيير الإداريين في الجزائر لا يهتم ولا يراعى دور العلاقات

العامة والإنسانية في نجاح العمل الإداري وتطويره، بل يركز على التنظيم القانوني الرسمي. أي تفضيل عنصر الإدارة على الإنسان صانع هذه الأداة، فالعلاقات العامة -مثلا بين إدارة الأفراد وإدارة الشؤون العامة- يجب أن تخضع للنواحي الانسانية في الأفراد، إلى جانب تدريب ومكافاة الأفراد (1) ... أي الاهتمام بالتنظيم غير الرسمي والرسمي معا.

- إن التنظيم الإداري الجزائري عادة ما يعتمد على الأسس التنظيمية المجردة كالتفويض الاداري أو المبدأ التسلسلي للقيادة دون مراعاة الواقع التنفيذي لتلك الأسس.

- غموض الأهداف وتناقضاتها، حالت إلى عدم تحقيق إدارة فعالة وعلمية قادرة على تلبية احتياجات ومطالب الشعب الشرعية.

- يقوم النظام الإداري الجزائري على ضرورتين متناقضتين، من جهة يوافق على منح بعض صلاحيات الحكم للهيئات المحلية في اتخاذ القرارات الإدارية، ومن جهة أخرى يشدد في الوصاية لعزل الاطارات الكفاة والشابة.

- إن التنظيم الاداري والخطاب السياسي يؤكدان على أن البلدية تعتبر نقطة البداية لبناء دولة، وأن اللامركزية الإدارية هي المبدأ الأساسي في الإدارة، إلا أن أسلوب عدم التركيز الإداري - ناهيك عن المركزية الإدارية ومبدأ الحزب الواحد- هو المهيمن في النظام الإداري الجزائري. مما إنعكس سلبا على كل اصلاح يريد القطيعة وتغيير الوضع وفق مقوماتنا الحضارية وتطلعاتنا المستقبلية.

- إن النظام الإداري الجزائري القائم على مركزية الدولة، ساهم في بروز وتطوير بيروقراطية إدارية متشددة ومهيمنة ونقيضة مع الأطروحات الشعبية، التي تطالب بالعدالة الاجتماعية وتوزيع الثروة ومحاربة الرشوة والفساد السياسي والإداري (2).

---

(1)- عادل حسين - مصطفى زهير، الإدارة العامة، بيروت : دار النهضة العربية، 1978، ص387.

(2)- وهذا ما تؤكده الأطروحات الجمعتان الآتيتان :

- على سعيدان، بيروقراطية الادارة الجزائرية، (دبلوم دراسات معمقة، جامعة الجزائر : كلية الحقوق والعلوم الادارية، (1977)، ص 103.

-Sid Ahmed Cherif, Le Phénomène bureaucratique en Algérie, (Thèse 3éme cycle sociologie), Paris V, (1977), 350p.

# الفصل الثالث

# التغيرات السياسية وانعكاساتها على الاصلاح الإداري (1989-1992)

إن العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والادارية التي تشكل خلفية الأزمة في الجزائر، هي التي أفرزت متغيرات جديدة في البناء السياسي والإداري للنظام الجزائري، الذي عرف بدوره تطورات ساهمت في بناء أطر النظام السياسي وآلياته.

لذلك ساحاول من خلال هذا الفصل تحليل وتشخيص عوامل الأزمة السياسية المتمثلة أساسا في أزمات الشرعية، والهوية، والتدهور الاقتصادي، وغياب الأداء الإداري الرشيد، ثم انهيار القيم الاجتماعية. وبعدها نتطرق إلى محتوى الإصلاحات السياسية وذلك من خلال ما جاء به دستور 23 فبراير 1989، الذي أقر بمبدأ التعددية السياسية، وحرية الرأي، ومبدأ الفصل بين السلطات. وهذا بعد أحداث أكتوبر 1988 الأليمة.

كما سنخصص العنصر الثالث لدراسة محتوى الاصلاح الإداري الذي أقره قانوني البلدية والولاية لعام 1990، ومدى تطابق هذا الأخير والمتغيرات السياسية الجديدة.

وفي نهاية المطاف نخلص إلى الوضع الذي أفرزته الاصلاحات الجديدة على جميع المستويات خاصة منها المستوى الاجتماعي.

## - أسباب الاصلاحات السياسية والادارية في الجزائر-

عاشت الجزائر منذ الثمانينات أزمة حادة ومتعددة الأشكال والأبعاد، أدت بالبلاد إلى منعطفات خطيرة سادها الفساد السياسي والتذمر الشعبي، والجمود الإداري، والركود الاقتصادي، وتدني المستوى المعيشي للمجتمع.

وترجع أسباب هذه الأزمة المعضلة التي آلت إليها الدولة الجزائرية إلى عدة عوامل عديدة ومعقدة منها العوامل السياسية والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية.

إن العامل السياسي الذي ساهم في تفاقم الأزمة في الجزائر يتمثل أساسا في أزمتي الشرعية السياسية، وأزمة المشاركة الشعبية السياسية. إذ عرف نظام الحكم منذ الاستقلال -وخاصة بعد انقلاب 1965- تناقضات سياسية وسلوكات منحرفة أدت إلى التشكيك في مصداقية النظام وشرعيته السياسية.

إن البناء السياسي الذي يميز بين المجال السياسي والمجال العسكري، يعتبر شيئا بديهيا في الديموقراطيات الغربية، والذي ما يزال مهما في أعراف السياسة الديمقراطية. كان لم يرسخ بعد بصورة وافية في نظام الحكم الجزائري. وكان غائبا بصورة جلية في التصور السياسي الجزائري منذ مؤتمر الصومام عام 1956 الذي بدأ فيه الصراع والصدام (1).

إن جبهة التحرير الوطني (F.L.N) التي أسست عام 1954 والتي قادت الحرب ضد المستعمر، كانت امتدادا طبيعيا لنضال الحركة الوطنية (2) بقيادة نجم

---

(1) - راجع الوثيقة التاريخية الممضاة آنذاك من طرف بعض القياديين الذين رفضوا المشاركة في المؤتمر لاسباب ثقافية وإيديولوجية وسياسية :

- فتحي ديب، عبد الناصر وثورة الجزائر، القاهرة : دار المستقبل العربي، 1984، ص 673-674.

(2) - وهذا ما يذهب إليه العديد من الكتاب والقياديين في الثورة نذكر منهم على سبيل المثال :

-Benyoucef Benkhedda, Les origines du 1er Novembre 1954, Alger : ed. DAHLAB,1989, p. 43.

-Ahmed Benbella, Itinéraire, Elbadil / Alfermatives, 1988, pp. 74-75.

-Mohamed Harbi, La guerre commence en Algérie, Bruxelles : Editions Complexe, 1984, p. 9.

- ابو القاسم سعد الله، المرجع السابق ذكره.

شمال إفريقيا (E.N.A) وحزب الشعب الجزائري (P.P.A) الذي أصبح فيما بعد حزب حركة الانتصار للحريات الديموقراطية (M.T.L.D) والمنظمة السرية (O.S). أما بعد الاعتراف بالجزائر كدولة ذات سيادة شكل جهازا سمي الحزب، الذي عرف كحزب جبهة التحرير الوطني، الذي أصبح جزء من الدولة، والدولة نفسها بغض النظر عن الممارسة الفعلية التي كانت في يد الادارة.

في الحقيقة أن حزب جبهة التحرير الوطني -كما ذكرنا سابقا- لم يكن هو الحاكم في جزائر الفترة البومدينية (1965-1979)، ولم يكن كذلك هو صاحب سلطة توجيه الحكومة أو الدولة، بالرغم من تطور العامل الهيكلي للحزب، خاصة في عهد الثمانينات، والمتمثل في تكوين اللجنة المركزية والمكتب السياسي. إلا أن عملها الوظيفي وضع تحت رقابة إدارة الرئاسة، مما يفسر أن الحزب لم يكن إلا أداة في يد الدولة من جهة، وتمرير الاصلاحات بيدها من جهة ثانية.

إذا، فالعملية السياسية لدولة جبهة التحرير الوطني ومنذ عام 1962، تميزت بسيطرة الجيش على السلطة الفعلية، وليس الحزب الذي كانت مهمته دعائية وإعلامية أكثر منها ميدانية أو إدارية. وقد استند نظام الحكم في الجزائر على دعامتين أساسيتين تمثلتا : في الدور المحوري لمؤسسة إدارة الرئاسة التي كانت محاطة ومحمية من طرف النخبة العسكرية، بالإضافة إلى السياسة التعبوية للحزب الواحد التي تفتقر إلى المشاركة (1). وهذا ما يفسر مبدأ تكريس الاعتماد على الجيش منذ الاستقلال، وبالضبط منذ عام 1965 بعد تولي العقيد بومدين الحكم بصفته الرجل القوي لإخراج البلاد من الأزمة التي تعيشها. وتحول الحزب إلى مجرد جهاز سياسي يفتقر إلى الفاعلية خاصة بعد تشكيل مجلس قيادة الثورة. كما أن عمق الانفصال بين إيديولوجية الفكرة والممارسة السياسية أو العمل السياسي أدى إلى إضعاف مصداقية الحزب في التمسك بمبادىء ثورة نوفمبر 1954، بالإضافة إلى ذلك الصراع الحاد والتناقضات الكبيرة التي ظهرت بين بقايا الحرس القديم للحزب وبين النخبة الحارسة للنظام والمتمثلة في الجيش والمتحالفة مع نخبة التقنوقراط، هذا بالإضافة إلى فشل الجبهة في إعادة هيكلة الحزب وإطاراته، وتفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية والفساد وازدواجية الخطاب السياسي، أدى بها إلى فقدان الثقة في مشروعها السياسي.

(1) - William Zartman, "L'élite algérienne sous la présidence de Chadli Ben Djedid, Maghreb -Machrek, n. 106, Oct-Nov-Dec, 1984, pp. 45-46.

ونظرا لتأخر الجبهة ظهر التحالف بين التقنوقراط والجيش بعيدا عن الحزب السياسي، مما زاد من حدة الصراع السياسي بين الجبهة والإدارة أثناء حكم الرئيس الشاذلي بن جديد.

ومن خلال ما سبق يمكن حصر الأزمة السياسية للنظام الجزائري في عدة نقاط أساسية هي كما يلي :

1- غياب سلطة سياسية قوية وموحدة، تعمل على تنظيم الحكم وتوجيه العملية السياسية على إحداث تغييرات تنظيمية وسياسية في البلاد.

2- فشل الحزب في مواجهة تناقضاته الداخلية : كالفساد السياسي والاداري، وعدم قدرته على تخطي الصراعات السياسية التي عرقلت أداءه السياسي، بالإضافة إلى غموض مشروعه السياسي والتنموي. ناهيك عن داء الجهوية الذي ما من يوم يمر إلا ويستفحل بقوة !

3- غياب القواعد والقيم الاجتماعية في السياسة الجزائرية، التي تعمل على تنظيم الدولة وتحديد وظائفها ومسؤولياتها، وهذا راجع إلى غياب القوة الدستورية للنظام السياسي.

4- قوة مؤسسة إدارة الرئاسة بالتحالف مع الجيش، أدى إلى التقليص من مشاركة الجهات الأخرى في العملية السياسية.

5- غياب المشروع الاجتماعي التنموي في مرحلة الثمانينات، أثر سلبا على فعالية الدولة، مما سمح لنمو حركات إيديولوجية في المجتمع تشك في شرعية النظام السياسي.

بالرغم من أهمية العامل السياسي في تشخيص أزمة النظام، إلا أنه لا يمكن إغفال المشكلة الادارية التي أثرت على استقرار النظام وفقدانه لثقة الشعب الجزائري من جهة، ومدى ارتباط العامل السياسي بالعامل الاداري من جهة ثانية.

لقد تميزت الادارة الجزائرية منذ الاستقلال بمظاهر سلبية يمكن حصرها في النقاط التالية :

1- تفشي ظاهرة الروتين الاداري الذي عادة ما يؤدي إلى الشعور بالملل، والقلق، والإحباط واللامبالاة، والعزوف عن المشاركة في الادارة.

2- سوء معاملة الجمهور وتفشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية والجهوية المتعفنة التي أصبحت الآن تشكك حتى في مقومات الشخصية الجزائرية العربية الإسلامية.

3- الرشوة وهي من الاعمال الفاسدة في مختلف أنظمة العالم وذلك لكونها تتناقض والقيم الاجتماعية والاخلاقية والدينية، إلا أن إدارتنا ما زالت تعيشها بشكل واسع حيث لا توجد مراقبة صارمة في محاسبة وعقاب الراشي والمرتشي، وخير دليل على ذلك في بلادنا، قضية إختلاس 26 مليار دولار*، التي نهبت من أموال الدولة على شكل رشاوي ناتجة عن عقود مشبوهة.

4- نلاحظ كذلك في الادارة الجزائرية تعدد وكثرة الإجراءات التنظيمية والقوانين دون وجود قواعد صحيحة تحدد أساليب العمل الاداري الرشيد.

5- تباطؤ في تغيير العمل الاداري وتقويمه.

6- عمق الهوة بين التنظيم الاداري وحاجيات الشعب الاساسية وتطلعاته.

7- إهمال العامل الانساني في الادارة الجزائرية، وغياب المشاركة للأفراد في طرح اهتماماتهم واحتياجاتهم.

8- غياب القواعد العلمية والاساليب المنهجية المعاصرة في التنظيم الاداري الجزائري.

9- إن مبدأ المركزية الادارية هو الاسلوب الذي تتميز به الادارة الجزائرية. حيث تواجه الادارة المحلية الجزائرية مشكلة الوصاية المتشددة التي تعارض

(*) - تصريح الدكتور عبد الحميد الإبراهيمي، الوزير الاول في عهد الرئيس الشاذلي.

ولاتواكب التطورات الادارية المعاصرة، مما زاد من تعقيد العملية الادارية واستفحال ظاهرة الفساد الاداري.

10- الجمود الإداري وترسيخ دعائم السلطة البيروقراطية التقليدية.

11- يتميز الاصلاح الاداري في الجزائر بأسلوب الاصلاح الجزئي الظرفي (1)، حيث يعتمد على العامل التنظيمي دون مضمون البناء الهيكلي التنظيمي والوظيفي، مما انعكس سلبا على الادارة، بالإضافة إلى غياب العلاقات الانسانية في مشروع واستراتيجية إصلاح الاجهزة الادارية ووظائفها.

12- غياب الشرعية السياسية أدى بالقيادة السياسية إلى استخدام الجهاز البيروقراطي كاداة في التحكم والسيطرة السياسية، حيث أن التعليمات والقرارات تاتي من أعلى، ولكنها غالبا لا تتعدى موضوعا للنقاش، وهذا يعني أن للشعب ميل بالغ لمعارضة النظام والشك في شرعيته، إذا، فإن غضب الجزائريين على النظام موجود داخل قلب مشكلة البيروقراطية في الجزائر (2).

وما دمنا نتحدث عن البحث عن الشرعية في الجزائر، وهي لا تختلف عن الواقع المزري للدول المستضعفة، فيجب أن نفرق بين الشرعية السياسية المستمدة من المجتمع ونظرته للسلطة، وبين الشرعية التي تقوم على "القانونية الشكلية". وفي هذا الإطار يقول الاستاذ أحمد بهاء الدين : «... وكما قلنا إن الشرعية غير "القانونية الشكلية" وغير مجرد القدرة على البقاء في السلطة. وإنما تختلف عن التاييد والمعارضة لقرارات السلطة. كذلك فإن الشرعية تميز الوصف السياسي لنظام الحكم : ملكيا أو جمهوريا، موروثا أو جديدا، فالملكية والجمهورية وغيرهما من نظم الحكم، لا ترتبط بالضرورة بالشرعية. لان الشرعية كما هو واضح مما سبق ذكره هي معيار مستمد من "نظرة الرعية إلى السلطة" وليست مستمدة من طريقة وجود السلطة أو الاسلوب الذي سلكته للوصول إلى الحكم. إنما هذه أشكال للسلطة وليست هي التي تحدد ما إذا كان موقع السلطة من الناس هو موقع "القوة" أو

---

(1) - للمزيد من المعلومات في هذا الشان راجع :
- منصور بن لرنب، «الاصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق»، (رسالة ماجستير)، المرجع السابق ذكره.

(2) - Hugh Roberts, op. cit. , pp. 443-444.

موقع "النفوذ"، والسلطة في كل زمان ومكان، تحتاج إلى القوة لضبط حياة المجتمع. ولكنها لا تكون شرعية إذا كانت تعتمد على "القوة" فقط. إنما تكون "شرعية" إذا كان لها لدى الناس"قوة النفوذ" لا "نفوذا لقوة". فمن غير هذه الرابطة المعنوية بين السلطة والرعية لا تكون هناك شرعية» (1).

بالإضافة إلى العاملين السياسي والاداري في نشوء الأزمة في الجزائر، هناك المشكلة الاقتصادية التي شهد نظام بدايتها إثر انهيار أسعار المحروقات في منتصف الثمانينات وظهور الأزمة العالمية التي أثرت سلبا على الجزائر، مما أدى إلى ارتفاع معدلات المديونية الخارجية التي بلغت حوالي تسعة وعشرين مليار دولار (2)، وتطور ظواهر الفساد والكساد والتضخم وارتفاع نسبة البطالة، وانخفاض الانتاج الداخلي الخام سنة 1988، إذ وصل إلى 2.9٪ بعد ما كان في سنة 1985يقدر بـ 5.2٪، مع انخفاض الدخل القومي من 52 مليار دولار عام 1987 إلى 30 مليار دولار عام 1991، وانخفاض متوسط الدخل الفردي من 2500 دولار سنويا عام 1987 إلى 1200 دولار سنويا عام 1991 (3).

بالإضافة إلى ذلك، إن سياسة إعادة الجدولة الأولى (جوان 1994) واللاحقة مع نادي باريس والنوادي المالية الغربية الأخرى أدى بتضاعف الديون وعدم انتعاش الاقتصاد الوطني من جهة، وعدم الخروج من دوامة العمليات المتكررة لإعادة الجدولة من جهة ثانية، وارتفاع الأسعار وتدهور القدرة الشرائية للمواطنين والتسريح للعمال واللا إستقرار من جهة ثالثة. كما أن الانتاج الفلاحي شهد انخفاضا كبيرا، إذ لم يحقق سوى 14٪ من إنتاج الدخل الخام (4)، مما أدى بالدولة عام 1988إلى تخصيص مليار دولار لاستيراد ما تحتاجه من منتوجات زراعية.

كما أن ضعف التسيير وغياب تكنولوجيبة عصرية ملا ئمة والتخطيط الاستراتيجي أدى بالمؤسسة الاقتصادية الجزائرية إلى العجز عن تلبية الحاجيات الضرورية للشعب، بالإضافة إلى ذلك شهدت المؤسسة الاقتصادية عجزا ماليا كبيرا قدر بـ 250 مليار دينار، وفقدان وسائل الانتاج مما أدى بدوره إلى التعطل

---

(1) - أحمد بهاء الدين، شرعية السلطة في العالم العربي، ط2، القاهرة-بيروت : دار الشروق، 1985، ص 16.

(2) - يرى وزير الاقتصاد السابق غازي حيدوسي بان إجمالي الديون الجزائرية قد يصل إلى 37 مليار دولار، أي بزيادة 11 مليار دولار مقارنة بعام 1994، (جريدة الخبر، الصادرة بالجزائر، بتاريخ 1995.6.3، ص 2).

(3) - هدى متنكس، «توازنات القوى في الجزائر -إشكاليات الصراع في إطار تعددي-، المستقبل العربي، الصادرة ببيروت، العدد 35، جوان 1993، ص 29-30.

(4) - Mouhsen Toumi, "Algérie 1989 : les cents fleurs?" Arabies, n. 24, Dec 1988, p. 33.

عن العمل الانتاجي والإفلاس (1)، زيادة على ذلك ظاهرة الفساد السياسي والاداري الذي أدى إلى نهب المال العام الذي وصل إلى رقم يتراوح مابين 25 و26 مليار دولار، وامتدت الاتهامات إلى زعماء الحكم السابقين وحلفائهم من التقنوقراطيين والاداريين.

إن تطور الأزمة الاقتصادية في الجزائر، أثرت على تفشي المظاهر الاجتماعية السلبية، في وقت زاد النمو الديموغرافي، حيث وصل العدد إلى 26 مليون نسمة* في حين انخفض الدخل العام من 52 إلى 30 مليار دولار سنويا -كما ذكرنا سابقا- مع تفاقم ظاهرة البطالة، ونحن نعلم أن نسبة الشباب تمثل حوالي 75٪ من السكان، بالإضافة إلى ذلك نسبة الامية التي تقدر بحوالي 43.60٪ (2). بل وتتجاوز إلى 50٪ حسب احصائيات المراكز الخاصة بمحو الامية.

كما أن تاثير سياسات المؤسسات المالية العالمية، كان لها الاثر القوي والبالغ في استفحال المشكلة الاقتصادية، وما ترتب عنها من انعكاسات اجتماعية وثقافية وسلوكية.

وإذا كنا يوما ما قد طبقنا السياسات الاشتراكية والصناعات المصنعة وفشلنا، فها نحن نعيد الكرة من جديد، لكن هذه المرة تحت غطاء تنمية اقتصاد السوق الذي ماهو في الحقيقة إلا ليبرالية متوحشة في ثوب جديد.

وبالإضافة إلى المشكلات السياسية والاقتصادية والادارية، التي تشكل خلفية الأزمة وأسباب التغيرات الجديدة، فقد ارتبطت إشكالية الإنية أو الهوية في الجزائر ارتباطا وثيقا بأزمة النظام وشرعيته، حيث تعتبر أزمة الهوية محورا مباشرا في تفاقم أزمة الشرعية السياسية وانحطاط النخبة الحاكمة. وترجع جذور أزمة الهوية في الجزائر إلى الاستعمار الفرنسي الذي حاول أن يحطم مقومات الشعب الحضارية، فبدأ بمحاربة اللغة العربية (3) وإدخال اللغة الفرنسية

---

(1) - حمدي أمين، «الأزمة السياسية في الجزائر»، السياسة الدولية، الاهرام : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، العدد 707، افريل 1992، ص 506.

(*) - وإذا كنا نرى أن تضخم العامل السكاني غير صحيح على الاقل من حيث مقارنة المساحة بعدد السكان.

(2) - نور الدين بوكعبار، «ماساة اقتصادية»، الجزائر اليوم، التي تصدر بالجزائر، العدد 181، بتاريخ 24 جوان 1992، ص 2.

(3) - عثمان سعدي، عروبة الجزائر عبر التاريخ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1982، ص 93.

في الادارة والعمل الاداري، مما أدى إلى تكوين قيادة أقل ما يقال عنها أنها متغربة وبعيدة عن آمال وآلام المواطن الجزائري البسيط والمعتز بإنيته وأصالته العربية الإسلامية.

ومن المسائل المرتبطة بالمشكلة الثقافية والهوية هي مسالة تشجيع اللهجات المحلية (1). إلى جانب ذلك هناك مسالة المنظومة التربوية وتحديد الثوابت والمتغيرات فيها.

ونتيجة لهذه الازمات المتعددة الآشكال والابعاد والتي يواجهها المجتمع الجزائري، فإن البلاد في حاجة إلى تغيير جذري في البناء السياسي والاداري للدولة من جهة، والعودة إلى الذات الحضارية من جهة ثانية.

وبالرغم من المحاولات المتعددة للنخب السياسية في إدخال إصلاحات سياسية وإدارية على هياكل الحكومة والحزب منذ الاستقلال إلى غاية 1988 وما بعدها، فإنها تميزت بالفشل والصراعات الشخصية إلى درجة أنها كانت متناقضة ومطامح الشعب، بحيث لم تكن معبرة عن الواقع المتازم الذي تعيشه الجماهير المحرومة، وفي هذا الصدد لقد أصاب الدكتور الاستاذ عمار بوحوش حينما رأى بأن تعثر الاصلاحات السياسية والادارية يرجع إلى الاسباب التالية :

1\- إن مبادرات الاصلاح والتغيير والتطوير في أنظمة الحكم كانت تاتي من مستويات قيادية عليا داخل جهاز الدولة، وبالتالي فإن النتيجة لتلك المبادرات هي تكريس المركزية.

2\-تداخل السلطات والمسؤوليات الحكومية والحزبية إلى درجة أن الآجهزة الحكومية أصبحت محصنة ضد الرقابة والمحاسبة من طرف المجالس الشعبية المنتخبة أو الاستشارية، ونتيجة لهذه الحصانة ضد الرقابة استفحل الفساد.

3\- إن مشكل الاصلاحات السياسية هو أن أي تغيير في مؤسسات الدولة قد يترتب عنه تقليص دور الفئات المتميزة في المجتمع حيث تفقد الجماعات القوية

---

(1) - راجع المرسوم الرئاسي رقم 95-147 في 27 ذي الحجة عام 1415هـ الموافق لـ 27 مايو سنة 1995م، والمتضمن إنشاء محافظة عليا مكلفة برد الاعتبار للأمازيغية وبترقية اللغة الامازيغية، (الجريدة الرسمية، العدد 29، بتاريخ 28 ذي الحجة عام 1415هـ/28 مايو سنة 1995م، ص 5-8).

في غياب المؤسسات السياسية والتشريعية، نفوذها وتصير معرضة للنقد والمحاسبة والمتبعة القانونية، لهذا نجد أن الأجهزة البيروقراطية في الدولة تتحول إلى قوة معرقلة لأي إصلاح سياسي يحرمها من الحصول على المكتسبات والثروات والامتيازات.

4\- إن عدم التجانس في الأفكار والميول والانتماء إلى تيارات سياسية متناقضة قد حالت دون الاتفاق على برامج عمل موحدة. ونتيجة لهذه الصراعات العقائدية والعرقية والايديولوجية والتضارب في المصالح. نجد القيادة السياسية نفسها غير قادرة على تنفيذ الاصلاحات التي تصورتها. ولهذا فإن نجاح الاصلاحات يتوقف باستمرار على قدرة القيادة على حل التناقضات وتفكيك التحالفات المقاومة للاصلاحات.

5\- أن الاصلاحات السياسية قد تمركزت حول تغيير هياكل المؤسسات الحكومية والتحكم في وسائل الإعلام وتقليص دور الجيش، في حين كان من المفروض أن يكون محور الاصلاحات السياسية في البلاد هو تقوية السلطة التشريعية، لكي تمارس الرقابة والتقييم والمتابعة والمحاسبة.

6\- إن معظم الاصلاحات مستوحاة ونابعة من قيم جهة واحدة هي صاحبة القرار السياسي. ولهذا فإن بقاء الاصلاحات ودوامها مرتبط ببقاء صاحب القرار السياسي في الحكم، وهذا معناه عدم مشاركة رجال الاختصاص والجماعات وجميع الفئات الاخرى.

7\- غياب الحوار وقنوات الاتصال وصعوبة إجراء الحوار بين القيادة والقاعدة في طرح المشكلات، أدى إلى توسع الهوة بين عملية اتخاذ القرار ومتطلبات الواقع الجماهيري (1).

وباختصار، فإن الاصلاحات السياسية *والإدارية لم يكن لها صدى ونجاح في

---

(1) - عمار بوحوش، «الاصلاحات السياسية في الجزائر : واقع وآفاق»، محاضرة ألقيت في ندوة الاصلاحات السياسية في الجزائر، بجامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2-3 جوان 1990، ص2-3.

(*) - راجع في ذلك خلاصة للاصلاحات السياسية في الجزائر :

-Ammar Bouhouch, "The essence of political Reform in Algeria", this papers is prepares for delivery at the. 26 th convention of "the middle east Studies Association to be held" in portland, orgon, october 28 to 31, 1992, p.23.

السابق بسبب سيطرة النخبة السياسية دون مشاركة الهيئات الأخرى، وتداخل الصلاحيات والمسؤوليات مما عثر عملية الرقابة والمحاسبة. كما أن فشل الاصلاحات يرجع إلى إهمال دور المواطن في طرح مشاكله عبر قنوات الاتصال، بالإضافة إلى أن الاصلاحات كانت عقيمة في محتواها واستراتيجيتها، ومتناقضة والواقع الاجتماعي للمواطنين.

ونتيجة لخلفية الأزمة في الجزائر، قام المواطنون بالتمرد على السلطة والمطالبة بالحقوق والاصلاحات والحوار وحرية التعبير والمشاركة في صنع القرار الاستراتيجي، وأحسن دليل على ذلك ما وقع في أحداث أكتوبر 1988، التي أثبتت للرأي العام الدولي والوطني بانها معارضة قوية للحكم ومناوئة لاحتكار السلطة، التي تفتقد إلى وجود القيادة الحقيقية والفعالة والملتزمة بتطبيق الشورى والديموقراطية السياسية واحترام حقوق الانسان، ونتيجة لهذه الأحداث، قامت السلطة، بهدف امتصاص الغضب الجماهيري، بإصلاحات سياسية لفتح المجال أمام الشعب لكي يعبر عن آرائه ومطالبه بواسطة الأحزاب السياسية التي جاءت محل حكم الحزب الواحد، الذي لم يعبر عن الواقع الاجتماعي، بل كان جهازا يحمي مصالح وانعكاسات الحكم الفردي. وهذا ما حاول تفاديه في السنوات القليلة الأخيرة، فاصبح حزب المعارضة بدلا من حزب الموافقة. ولا ندري بالضبط إن كان هذا الموقف ناتج عن دوافع سياسية ظرفية، أم ناتج عن مواقف مبدئية لإعادة النظر في الأساليب والمناهج والأهداف التلطيفية التي أدت إلى الكارثة من جميع النواحي. فالمستقبل هو الوحيد الذي يكشف عن ذلك.

# -دستور 1989 والتغيرات السياسية الجديدة-

تعتبر الاصلاحات السياسية الجديدة في نظر العديد من الملاحظين والدارسين السياسيين نقطة تحول في الحياة السياسية الجزائرية وهذا من خلال الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى مرحلة نظام التعددية السياسية (Multipartisme). كما أنها سمحت بظهور تغيرات سياسية واضحة في البناء السياسي العام، الأمر الذي أدى ببعض الباحثين إلى اعتبارها بداية الجمهورية الثانية وهذا بعد المصادقة على دستور 23 فبراير 1989 (1).

فبعد أحداث أكتوبر 1988، أعلن رئيس الدولة بتنظيم استفتاء شعبي يوم 3 نوفمبر 1988 للفصل في الاصلاحات التي تنوي السلطة إدخالها على الساحة السياسية، وقد تمت صياغة مشروع التعديل دون مشاركة حزب جبهة التحرير الوطني كطرف في الاصلاح (2).

إن أهم تعديل أو إصلاح دستوري جاء به مشروع التعديل (3) ينص على دور رئيس الحكومة في التسيير والتنظيم الاقتصادي والاجتماعي، كما حدد المشروع الاصلاحي مسؤولية رئيس الحكومة أمام السلطة التشريعية، ونقل بعض صلاحيات رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة مع توسيع نطاق السلطة التشريعية، وإبعاد رقابة حزب جبهة التحرير الوطني على السلطتين التنفيذية والتشريعية. كما عبر هذا المشروع عن السماح للمواطنين بالترشح للمجالس المنتخبة دون إجبارية عضويتهم في الحزب (المادة 120)، بالإضافة إلى ذلك عبر المشروع عن تعديلات جزئية تخص المبادىء العامة لدولة القانون التي تسعى البلاد إلى قيامها وإرسائها.

إن مشروع التعديل الدستوري الصادر في 3 نوفمبر 1988، يعتبر كخطوة أولى للقيام باصلاحات سياسية واسعة وإنهاء نظام الحزب الواحد وحكم العسكرتارية في إدارة المعادلة السياسية، إلى جانب وضع حد للفساد السياسي

(1) - الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، دستور الجزائر 1989.

(2) - Abdelkader Djeghloul, "Le multipartisme à l'Algérienne", Maghreb-Machrek, n. 127, 3 Jan-Mars 1990, p. 196.

(3) - نشر نص المشروع في الجرائد الوطنية يوم 18- 10- 1988، على سبيل المثال : جريدة الخبر وجريدة المجاهد المكتوبة بالفرنسية.

والابتعاد عن السلطوية والافقية في اتخاذ القرارات، وبالتالي كان مشروع التعديل الدستوري مصدر التغيير الواسع الذي جاء به دستور 1989 الرامي إلى وضع حد لاحتكار السلطة وإقامة دولة القانون.

وفي هذا الإطار صرح الرئيس الشاذلي بن جديد بما يلي : «إذا كانت التناقضات قد ظهرت في قوانيننا ومؤسساتنا الرسمية، فهذا راجع إلى أننا أعطينا الاولوية إلى الجوانب الايديولوجية، فالميثاق الوطني برنامج، والدستور كان برنامج قانون مع كل التناقضات التي ظهرت في تحديد الصلاحيات والخلط بين ايديولوجيات مختلفة واتساع نطاق الصراعات الشخصية وتطور حركات سياسية وتفاقم الوضع السياسي والاجتماعي، ونظرا لهذا المسلك الذي آلت إليه الدولة لا يمكن إقامة دولة القانون إذا ظل الدستور خليط إيديولوجية وفلسفة قوانين، فالدستور لابد أن يضبط القوانين والنصوص التي تحدد وتسير العلاقة بين المؤسسات والمجتمع المدني، هذا هو تعريفنا لدولة القانون» (1).

ورغم الخلاف الذي دار حول إقرار نظام تعددي وديموقراطي بين الرئاسة والحزب، ومعارضة هذا الاخير إلى إنشاء أحزاب سياسية، إلا أن الرئيس أكد على أهمية الاصلاحات السياسية الجذرية في بناء دولة عصرية، وعليه قدم الدستور في شكله النهائي على الشعب للتصويت عليه في 23 فبراير 1989.

إن دستور 1989 جاء لارساء أسس جديدة في نظام حكم سيادته ترجع إلى الشعب، ويهدف إلى بناء نظام ديموقراطي يقوم الشعب من خلاله بممارسة الحكم عن طريق انتخاب ممثليه في المجالس المنتخبة، وتكريس تقاليد ديموقراطية في العملية السياسية، والقضاء على مبدأ الحزب الواحد واحتكار السلطة، لفتح المجال أمام الاحزاب والتشكيلات السياسية للتعبير عن القضايا الحقيقية للشعب وتوسيع مشاركته في عملية البناء والتنمية الوطنية.

وانطلاقا من هذه السمات العامة للدستور الجديد، يمكننا إبداء بعض الملاحظات الاساسية والجوهرية حول محتوى ومضمون الاصلاح السياسي.

---

(1) - Journal EL-MOUDJAHID, Algérie, 29 Janvier 1989, p. 2.

إن أول ملاحظة تجلب الانتباه في دستور 1989، تتعلق بإلغاء الاختيار الاشتراكي الذي نص عليه دستور 1976، علما بان المادة الأولى من الدستور الجديد أكدت على المبدأ القديم الذي ينص بان "الجزائر جمهورية ديموقراطية شعبية"، مع ترك تحديد النمط السياسي للشعب الذي هو وحده الذي يختار ويصوت عليه. وفي هذا الصدد صرح الرئيس الشاذلي أثناء الدورة الاستثنائية للجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد مابين 28 و29 مارس 1989 ما يلي : «الدستور لا ينص على أي نمط سياسي، فالشعب له الاختيار والتصويت على البرامج بواسطة ممثليه في المجالس المنتخبة، وبالتالي نزع الطابع الايديولوجي عن الدستور الجديد» (1).

وللإشارة، فإن المسائل التي كثر حولها الجدل القانوني وبين أهل الاختصاص آنذاك هي : هل دستور 89 يعتبر دستور برنامج ؟ أم دستور قانون؟ أم دستور برنامج وقانون في آن واحد ؟! لكن في الحقيقة ما عرفنا في دساتير العالم باسرها دستور واحد بعيد عن البرنامج المطبق في المجتمع.

كما نص دستور 1989 على ضمان حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية، إذ جاء في المادة 31 منه، بان الحريات الاساسية وحقوق المواطن مضمونة. كما تقوم الدولة حسب المادة 36 على ضمان عدم انتهاك حرية الانسان، وتسمح المادة نفسها بحرية الابتكار الفكري والفني والعلمي، كما نصت المادة 39 على حريات التعبير، إذ تنص بان حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطنين. والجديد في ذلك هو الاعتراف بحق تشكيل الأحزاب السياسية، والتخلي على مبدأ الحزب الواحد الذي نص عليه دستور 1976. حيث جاء في المادة 40 من دستور 89، بان حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب» (2).

إن هذه المادة الاخيرة أثارت ردود فعل وتساؤلات ما إذا كانت الجمعيات ذات الطابع السياسي تعني الأحزاب السياسية؟ أم مجرد جمعيات عامة ؟، إلا أن نص

---

(1) - Journal EL-MOUDJAHID, Algérie, 30 Mars1989, pp. 7-13.

(2) - ج . ج . د . ش، دستور 1989، المرجع السابق ذكره، ص 12-13.

الدستور كان واضحا، ويعني فتح المجال أمام التعددية السياسية، والاعتراف باهمية المنافسة والسماح لجميع الفعاليات السياسية في التعبير عن آرائها في المسائل التي تهم البلاد والعباد.

وبهذا النمط الجديد، يمكن التخلص من الحكم التسلطي والفساد السياسي للنظام السابق، وبالتالي إتاحة الفرصة لمختلف التشكيلات السياسية للتعبير عن برامجها السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية.

وبخصوص المادة 40 من الدستور الجديد، أصدر قانون في 5 جويلية 1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، يتضمن مبادىء وأساليب عمل الاحزاب السياسية، حيث نصت المادة الخامسة منه أنه «لايجوز للجمعية ذات الطابع السياسي أن تبني تاسيسها أو عملها على أساس ديني فقط أو على أساس لغوي أو جهوي أو على أساس الانتماء إلى جنس أو وضع مهني معين» (1).

إن خلفية وإرادة المشرع حسب مضمون المادة كانت ترمي بالدرجة الاولى إلى منع قيام حزب على أساس ديني محض ويقصد بذلك الاحزاب الإسلامية وخاصة منها ذات الطابع الاصيل والجذري، أو بدرجة أقل الاحزاب الجهوية التي عرفت كيف توظف المصطلحات المطاطة لتمرير مشروعها.

أما بالنسبة للحقوق التي أكد عليها دستور فبراير 1989، فإنها تتضمن حق الاتحادات والمنظمات في الإضراب دون ممارسته في الدفاع الوطني والامن أو في جميع الخدمات أو الاعمال العمومية ذات المنفعة العامة، وإلى جانب ذلك هناك الحق في العمل والتعبير والحق النقابي (2).

علما بان الحق النيابي عرف بدوره تطورات سواء في تعددية النقابات الحرة، أو في الانتقال من المطالب العمالية النقابية إلى المطالب السياسية المحضة.

كما تضمن دستور فبراير 89 تفويض المسؤوليات من رئيس الجمهورية إلى

---

(1) - (الجريدة الرسمية، عدد 77، قانون (رقم 89، 5 جويلية (يوليو) ينة (1989)، الموافق لـ 5 جويلية (يوليو)، عام 1989).

(2) - ج . ج . د . ش، الدستور 1989، المرجع السابق ذكره، ص 15.

رئيس الحكومة والولاة. وأكد على مبدأ فصل السلطات وتقسيمها في أداء الوظائف المناطة بها، وهذا عكس دستور 1976 الذي نص على الجمع بين السلطات الثلاث، حيث كان رئيس الجمهورية يشكل محور النظام السياسي يتولى السلطة التنفيذية وقيادة الحزب ومشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع طبقا للمادة 153 من الدستور، دون رقابة فعلية.

إن اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات كان الغرض منه تجنب تداخل السلطات والصلاحيات واحتمال إستحواذ سلطة معينة على سلطة أخرى، ويتجلى ذلك في عقد اختصاص التشريع للمجلس بمفرده دون مشاركة جهة أخرى، وإنشاء مجلس دستوري (*)، أنيطت به مهمة الفصل في المنازعات المحتمل قيامها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وكذلك مراقبة مدى شرعية الاستفتاءات والانتخابات وتصرفات رئيس الجمهورية، فضلا عن التاكيد على حقوق وحريات الانسان والمواطن وإقرار ضمانات قانونية لحمايتها (1).

إن الاعتماد على مبدأ الفصل بين السلطات وإن كان هذا الطرح معروف في المدرسة القانونية الغربية -عادة ما يؤدي (مع كا تحفظ) إلى رفض احتكار السلطة وتقييد الحريات العامة بإسمها، مما يضمن نسبيا تطبيق الديموقراطية السياسية والإدارية (2).

إن السلطة التنفيذية حسب دستور 1989، أصبحت ثنائية، حيث أقر الدستور تفويض بعض الصلاحيات لرئيس الحكومة حسب المادة 81، مع مراقبة البرلمان لهذا الاخير في تطبيق البرامج الاقتصادية والاجتماعية، فهو مسؤول مباشر أمام البرلمان، الذي في حالة معارضته لبرنامج الحكومة تستقيل هذه الاخيرة وجوبا، وهذا حسب المادة 77 من الدستور.

لكن الشيء الملاحظ أن رئيس الجمهورية يملك سلطات واسعة، الامر الذي

---

(*) - كان يراسه عبد المالك بن حبيلس في عهد الشاذلي والمجلس الاعلى للدولة. ثم أصبح في عام 1995 تحت رئاسة السيد سعيد بوشعير.

(1) - سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص 198.

(2) - للتعمق في مبدأ الديموقراطية وخاصة الديموقراطية الإدارية راجع :

- عمار عوابدي، مبدأ الديموقراطية وتطبيقاته في النظام الاداري الجزائري، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 9 وما بعدها.

يسمح له بالسيطرة على التحكم في إدارة البلاد، حيث جاء في المادة 74 من الدستور الجديد وبالإضافة إلى الصلاحيات المخولة له في الدستور، فإن هذه المادة تسمح لرئيس الجمهورية أن يسيطر على الوضع وينفرد بالإشراف على جميع القرارات الاستراتيجية التي لها صبغة سياسية، فهو الذي يقوم بتعيين كبار مسؤولي الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، وهو الذي يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، وهو الذي يدعو الشعب للتصويت على أية قضية ذات أهمية وطنية، وهو الذي يرأس مجلس الوزراء الذي يتم فيه تعيين كبار الموظفين في الدولة (1).

والحقيقة أنه، مهما كيفت أحكام الدستور بشان ارتباط رئيس الحكومة برئيس الجمهورية إلا أن ما ينبغي أخذه بعين الاعتبار هو أن رئيس الحكومة في ظل دستور 1989 يختلف مركزه وعلاقته واختصاصاته عن الوزير الأول في النظام السابق، أي في ظل دستور 1976، مما يصح القول بانه يشكل الجهاز الثاني في السلطة التنفيذية الشبيهة نسبيا بما هو معتمد في النظام شبه الرئاسي لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار السلطات المخولة له وعلاقته المباشرة ومسؤوليته أمام البرلمان (2).

إذا، فالحكومة تتمتع دستوريا بسلطات وصلاحيات محددة، وهذا لا يعني أنها مستقلة عن رئيس الجمهورية، بل هي امتداد له باعتبارهما يشكلان السلطة التنفيذية، ويزداد ارتباط وتبعية الحكومة لرئيس الدولة في الأنظمة التي أقرت نظام انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر مثل فرنسا والجزائر، إلا أن رئيس الجمهورية مع ذلك يشكل هيئة متميزة عن الحكومة سواء من حيث تعيينه أو من حيث نظامه السياسي.

فالدستور الجزائري الجديد ينص على أن رئيس الجمهورية ينتخب من طرف الشعب مباشرة، ويمارس سلطات وصلاحيات دستورية تجعل منه القائد الأول للسلطة التنفيذية، في حين أن الحكومة التي يعين أعضاءها رئيس الجمهورية تسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وهي مسؤولة أمام البرلمان، ومن حق رئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيسها، مما يستتبع استقالة أعضائها.

(1) - ج . ج . د . ش .، الدستور1989، ص 22-23.

(2) - سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص 283.

أما السلطة التشريعية التي تعتبر الجهاز الأساسي للتعبير عن الادارة الشعبية والوسيلة الحقيقية لتدعيم الشورى والديمقراطية، فإن دستور فبراير 1989 أكد على سيادتها في سن القوانين والتصويت عليها والرقابة على أعمال الحكومة.

إن المجلس الشعبي الوطني (A.P.N.)، باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، يجب أن يتم اختيار أعضائه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ضمن دوائر إنتخابية معينة، ويخضع النواب لقانون أساسي خاص بهم يبين مركزهم وحقوقهم وواجباتهم. وجاء في دستور 1989 على أن الترشيح للنيابة يكون حرا وليس محتكرا من قبل أي تنظيم سياسي، فنتيجة لتقرير التعددية السياسية يجوز لأي شخص تتوفر فيه الشروط القانونية أن يترشح للنيابة في المجلس الوطني الشعبي سواء كان ذلك تحت إشراف حزب معين من الأحزاب التي اعتمدت قانونا كتطبيق للدستور وقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، أو بصفة حرة مستقلة. فقد جاء في المادة 86 من قانون الانتخابات ما يلي : «يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يلي :

- أن يكون بالغا سن 30 عاما على الأقل يوم الانتخابات.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية*.

إذا، فالترشيح للمجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989، يختلف عن الترشيح للنيابة في ظل دستور 1976، حيث نص دستور 1976 على أن حزب جبهة التحرير الوطني هو الحزب الوحيد الذي يقوم بترشيح مناضليه للمجلس الشعبي الوطني، إذ لعب الحزب الواحد دورا حاسما في تشكيل المجلس الشعبي الوطني. لكن بعد إقرار التعددية الحزبية أصبح الترشيح للنيابة بطريقة حرة وحيث يسمح القانون لأي شخص تتوفر فيه الشروط القانونية للترشيح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني.

أما بشان صلاحيات السلطة التشريعية، فإن دستور 1989 قد حدد مجال اختصاص السلطة التشريعية في مادته 115.

(*) - الغى المجلس الدستوري بموجب قراره المؤرخ في 20 أوت 1989 عدة فقرات من قانون الانتخابات، ومنها فقرتين ضمن المادة المذكورة أعلاه.

ورغم تحديد مجال اختصاص السلطة التشريعية، إلا أن ذلك لا يعني أن اختصاصها لا يخرج عن نطاق المادة 115، ذلك أنه من خلال دراسة الفقرة الأولى من المادة 115 التي جاء فيها : «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور». وتضيف الفقرة الثانية «ويدخل كذلك في مجال القانون ما ياتي...»، نستطيع القول تماشيا مع النص وروحه بان محتوى المادة 115 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس، وما يثبت ذلك هو العبارة التي جاءت في الفقرة الاولى ومن المادة 115، وكان بإمكان المشرع الدستوري أن يقول، يشرع المجلس الشعبي الوطني في المواضيع التالية (1).

لذلك فالسلطة التشريعية، هي التي تعد القوانين وتصوت عليها وتمارس سلطة التشريع في نطاق اختصاصاتها، ولا تنحصر مجالات تدخلها التشريعي في المواضيع المحددة بموجب المادة 115، وإنما تمتد إلى غير ذلك من المواضيع التي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون، مع مراقبة المجلس الدستوري الدي يتمتع بحق الرقابة على السلطتين التنفيذية والتشريعية. (2)

كما أسند دستور 1989 للمجلس الشعبي الوطني صلاحيات أخرى يمارسها بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، إذ خول الدستور للسلطة التشريعية في المجال الدبلوماسي، الذي يقوده رئيس الجمهورية منفردا دون مشاركة رئيس الحكومة، سلطة الموافقة الصريحة على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف، والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الاشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية.

ومن خلال ذلك يتضح لنا أن رئيس الجمهورية، إذا كان له إبرام المعاهدات من ذات الطبيعة السالفة الذكر، إلا أنه لا يمكن له أن يصادق عليها إذا وافق المجلس الشعبي الوطني عليها صراحة وذلك بمناقشتها دون إدخال تعديلات عليها، والتصويت عليها بالقبول أو الرفض أو التاجيل مع التعليل في الحالتين.

---

(1) - سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص 362-363.

(2)- للمزيد من المعلومات حول الإصلاحات السياسية التي اقر بها دستور 89 راجع الاطروحة التالية :
حسين بورادة، " الإصلاحات السياسية في الجزائر "، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (1993).

كما أن المجلس الشعبي الوطني له الحق في مناقشة السياسة الخارجية، وذلك بناءا على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس، وهي المناقشة التي يمكن أن تؤدي إلى إصدار لائحة من قبل المجلس تبلغ لرئيس الجمهورية صاحب السلطة في أخذ مضمونها بعين الاعتبار، أو التقيد بها أو رفضها كليا أو جزئيا، لأنه غير مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني.

ولكن رغم التعديلات الملموسة التي أدخلت على وظائف السلطة التشريعية وتوسيع نطاق اختصاصاتها وصلاحيتها، مقارنة مع دستور 1976، فإن البرلمان يبقى عديم الفعالية أمام رئيس الجمهورية الذي باستطاعته حل البرلمان حسب ما ينص عليه دستور 1989، وهنا تقع الاشكالية الكبرى بين القمة والقاعدة.

وبذلك فإن دستور 1989 منح صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، مما يتنافى والديمقراطية الحقيقية التي تهدف إلى تطوير وتوسيع صلاحيات المؤسسات المنتخبة، التي تعبر عن إرادة الشعب في اتخاذ القرارات ورسم السياسات.

أما فيما يخص السلطة القضائية، فإنها أصبحت مستقلة حسب ما نصت عليه المادة 129 من دستور 1989، ولا تخضع إلا للقانون ولا تمارس أي عمل إيديولوجي أو سياسي، ولا تتحيز لأي اتجاه سياسي.

كما أن الدستور الجديد ينص على المبادىء والأسس التي تنظم عمل القضاء الجزائري، انطلاقا من مبدئي الشرعية والمساواة. كما تم إنشاء مجلس أعلى للقضاء له سلطة الاشراف على القضاة، ويرأسه رئيس الجمهورية، ويقرر المجلس الأعلى للقضاء، طبقا للشروط التي يحددها القانون، تعيين القضاة، ونقلهم، وسير سلمهم الوظيفي. ويسهر على احترام أحكام القانون الأساسية للقضاء، وعلى رقابة انضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا. كما أكد الدستور الجديد على مسؤولية السلطة القضائية في حماية المجتمع والحريات وضمان حقوق الجميع (1).

---

(1) - ج . ج . د . ش .، دستور 1989، المرجع السابق ذكره، ص 32-33.

لكن تبقى مسالة تركيب المجلس الاعلى للقضاء مطروحة للنقاش.

كما أقر دستور 1989 على مبدأ تحييد الجيش عن المجال السياسي وإنهاء دوره السياسي وإبعاده عن المعادلة السياسية، بحيث أصبح دوره يتمثل في الدفاع عن وحدة وسلامة البلاد والمحافظة على الاستقلال الوطني وضمان الأمن الوطني لجميع الفئات الاجتماعية، هذا ما تؤكده المادة 24 من الدستور حيث تنص على أن : «تنتظم الطاقة الدفاعية للأمة، ودعمها، وتطويرها، حول الجيش الوطني الشعبي. تتمثل المهمة الدائمة للجيش الشعبي الوطني في المحافظة على الاستقلال الوطني، والدفاع عن السيادة الوطنية، كما يضطلع بالدفاع عن وحدة البلاد، وسلامتها الترابية، وحماية مصالحها البرية والجوية، ومختلف أملاكها البحرية» (1).

ونتيجة لما ورد في المادة 24 من الدستور الجديد، فإن هذا الاخير ألغى النص الذي كان يمنح للجيش دورا في بناء الاشتراكية، وحصر دوره الجديد في حماية البلاد وسلامتها. ويرجع هذا التعديل في وظائف الجيش إلى التغييرات الجديدة التي أدخلت على طبيعة النظام السياسي الجزائري ومبادئه التي تقوم على الشرعية الدستورية، والفصل بين السلطات، والتعددية الحزبية.

لكن رغم التعديل الذي أدخل على مهام ووظائف الجيش وحصر دوره في حماية البلاد وسلامتها، فإن الجيش يبقى دائما قوة مؤثرة في المجال السياسي وفي أطراف المعادلة السياسية، والسبب المباشر في ذلك، يعود -حسب رأينا- إلى استفحال الظاهرة العسكرتارية في العالم العربي والاسلامي.

كما أعطى دستور 1989 للمجالس المنتخبة صلاحيات في المراقبة والمشاركة في عملية التنمية الشاملة، وهذا تجسيدا لقاعدة اللامركزية في التسيير، حيث نصت المادة 16 من الدستور الجديد : «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية» (2).

---

(1) - ج . ج . د . ش .، دستور 1989، المرجع الآنف ذكره، ص 10.

(2) - نفس المصدر، الآنف الذكر، ص 10.

إلا أن هذه المشاركة ستبقى نسبية بسبب أن الوالي هو صاحب القرار النهائي والمشرف على عملية تنفيذ القوانين والقرارات دون خضوعه لرقابة المجالس الولائية المنتخبة التي لا تؤثر في تعيينه في وظيفته وإبعاده عنها.

والجديد أيضا في دستور 1989، هو إنشاء أجهزة للرقابة ومؤسسات استشارية الهدف منها متابعة أعمال سلطات الدولة واحترام الدستور وتقديم الآراء لرئيس الجمهورية ومراقبة أعمال الدولة والمرافق العمومية، حيث جاء في المادة 153 على أن يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور، كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات.

ويتكون المجلس الدستوري من سبعة أعضاء إثنان منهم يعينهما رئيس الجمهورية، وإثنان ينتخبهما المجلس الوطني الشعبي، وإثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها، ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد.

وإذا نظرنا إلى التركيبة البشرية القديمة والحديثة معا للمجلس، فنجدها عادة ما تخضع لحساسيات سياسية محددة مسبقا. وهذا الاستنتاج المستمد من الواقع المعيش يحتاج إلى أكثر من مناقشة جادة. وما مثال إقالة أو استقالة الرئيس بن جديد وفي غياب علم رئيس المجلس الوطني الشعبي وقبولها من المجلس الدستوري القديم، إلى جانب عدم حياد الاعضاء إلا دليل ما نقول.

أما المادة 160 فإنها تؤكد على تاسيس مجلس محاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لاموال الدولة، والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية، ويعد هذا المجلس تقريرا سنويا، ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية. أما نص المادة 161 فإنه يعبر على تاسيس مجلس إسلامي أعلى* يتكون من أحد عشر عضوا يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الدينية، وينتخب المجلس رئيسه من بين أعضائه. زيادة على ذلك ما نصت عليه المادة 162 التي تؤكد على إنشاء مجلس أعلى للأمن يرأسه

---

(*) - التعيين أولا... ثم الانتخاب داخل هذا التعيين ؟!!

رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، ويحدد رئيس الجمهورية كيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله (1).

من خلال ما سبق ذكره حول محتوى الاصلاحات السياسية، تبين بأن دستور 1989 (حسب صبغته الديموقراطية الغربية) ركز على مبدأ الفصل بين السلطات، والتخلي عن نظام الحزب الواحد وبيروقراطيته، وإرساء حرية الترشيح في الانتخابات المحلية والتشريعية، والقضاء على هيمنة الوصاية الحزبية على الهياكل والمؤسسات القاعدية، كما وضع حد لعملية الحزب كجهاز دستوري يمارس السياسة عمليا ووظيفيا، بالإضافة إلى إلغاء الخطاب الايديولوجي وترك الحرية للشعب في اختيار ممثليه بعد تكريس مبدأ التعددية الحزبية في النظام السياسي الجديد.

وانطلاقا من هذه التعديلات للدستور الجديد، يمكن لنا تحديد مصادره ومبادئه في النقاط التالية :

ففي ما يخص مصادر دستور 1989، -ومن وجهة نظر أهل الاختصاص في القانون الدستوري-، يمكن حصرها فيما يلي :

1\- النظام البرلماني : يعد النظام البرلماني مصدرا لدستور 1989، ويتجلى ذلك من خلال تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان.

2\- النظام الرئاسي : اعتمد المشرع الدستوري على مبادىء النظام الرئاسي، وذلك من خلال نصه على مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث لا يحق للسلطة التنفيذية، في ظل الدستور الجديد، مشاركة البرلمان في التشريع سواء بطريقة مباشرة مثلما جاء به دستور 1976 بموجب المادة 153، ولا عن طريق التفويض (كما هو في دستور 1958 الفرنسي، أو الدستور التونسي الحالي).

---

(1) - ج . ج . د . ش .، دستور 1989، المرجع السابق ذكره، ص 37-39.

3\- النظام الفرنسي : كما أن دستور 1989 تأثر بالعديد من القواعد التي أقرها الدستور الفرنسي (*)، ومن بينها انتخاب رئيس الجمهورية أو تأسيس مجلس دستوري مع اختلاف بشأن طبيعة الرقابة أو القيود المتعلقة بالتشريع إذا كان اقتراح القانون يرفع أو يخفض من إيرادات ونفقات الدولة، وتقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

4\- دستور 1976 : من خلال دراستنا لدستور 1989 يتضح لنا بأن الدستور الجديد تبنى العديد من أحكام دستور 1976، ذات الطابع القانوني التنظيمي دون الايديولوجي (مع كل تحفظ)، لاسيما في مجال تنظيم السلطات حيث نلاحظ كثيرا من المواد نقلت كما هي دون إدخال تعديلات أو إضافات عليها. مما يفسر أن القطيعة لم تتم بعد.

5) الشرعية : إذا كانت قوانين الدولة ونظام الحكم في ظل أمر جويلية 1965، تمنح الاولوية للمشروعية الثورية، فإن الدستور 1989 أدخل تعديل جذري على تلك المشروعية، وأصبح ينص على المشروعية الدستورية والقانونية التي منحت لها الاولوية والاهمية على المشروعية الثورية، وذلك من خلال نصه على مبادئ الحرية والفصل بين السلطات، والإقرار بالتعددية السياسية.

6) الاسلام : يعتبر الإسلام مصدرا لدستور 1989، وذلك من خلال ما نصت عليه المادة الثانية من الدستور، كما منع دستور 1989 المؤسسات بالقيام بسلوك مخالف للاسلام، لكنه لم يحدد الجزاء المترتب عن مخالفة ذلك النص، أي أن المشرع الدستوري ألح على أن الاسلام هو دين الدولة، دون إقرار المبادئ والاصول الواردة في القرآن والسنة، وبالتالي فإنه لا يقصد من وراء ذلك إقامة نظام سياسي إسلامي (1). وحتى نكون في مستوى الطرح الاسلامي الاصيل الذي يؤكد بان الإسلام دين ودولة ونظام حكم (2)، فإننا نقول بأن الاصلاحات السياسية الإدارية الجزائرية الحالية، وغيرها من الاصلاحات في جل الدول العربية والاسلامية، هي بعيدة عن جوهر تاصيل الادارة والدولة، أو على الاقل فهي اصلاحات توفيقية تلطيفية.

(*) - يجب ان نكون صرحاء مع انفسنا إذا أردنا فعلا ان نطبق القطيعة مع الاساليب السياسية البالية... فلماذا دائما مصادرنا هي الغرب ؟

(1)- سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص 193-196.

(2) منصور بن لرنب، "نظام الحكم في الاسلام"، المرجع السابق ذكره، ص1-5.

أما فيما يخص مبادئ الدستور لعام 1989، فيمكن حصرها في النقاط التالية :

1- الاقتراع العام السري المباشر : أقر مبدأ الاقتراع العام السري المباشر لتحقيق وضمان مشاركة كل أفراد المجتمع المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية وتتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة لممارسة السلطة عن طريق اختيار ممثليهم أو ترشيح أنفسهم للمناصب السياسية الانتخابية المختلفة، وهو ما أكده الدستور في المادتين 68-95 والمادة 02 من قانون الانتخابات،

2- المساواة : من المبادئ الاساسية التي اعتمدها الدستور أيضا مبدأ المساواة باعتباره مبدأ ضروري لقيام نظام ديمقراطي واحترام حقوق الانسان، فقد جاء في المادة 28 من دستور فبراير 1989 على أن : «كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولايمكن أن يتذرع باي تمييز يعود نسبه إلى المولد، أو العرق أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف أخر شخصي أو اجتماعي». كما ألزم الدستور مؤسسات الدولة على التقيد بهذا المبدأ وتطبيقه بنصه في المادة 30 على أن : «تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الانسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية الثقافية».

وهذا يعني بان المواطنين متساويين في الحقوق والواجبات، وبالتالي في تولي الوظائف العمومية سواء كانت انتخابية أم غير ذلك دون تمييز طالما كانت الشروط القانونية متوفرة في الشخص المترشح، وهو ما أكدت عليه المادة 47 من أن : «لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب»، ونص المادة 48 «يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون».

3- الفصل بين السلطات : إن تكريس مبدأ الفصل بين السلطات عامل أساسي لتجنب تداخل السلطات والصلاحيات وسيطرة سلطة معينة على سلطات

أخرى، وتعسف سلطة على صلاحيات السلطات الآخرى، مما يؤدي إلى تقييد حريات الآخرين، لذلك أكد الدستور الجديد على توزيع السلطات والفصل بينها لضمان الديمقراطية الحقيقية فالميزة الجوهرية لهذا المبدأ هي فصل السلطات وعزلها عن بعضها البعض مع تحقيق المساواة والتوازن الكاملين بينها، العزلة بازالة كل الوسائل الضاغطة التي قد تلجا إليها الواحدة للتاثير على الآخرى (1).

4- التعددية السياسية : يعود السبب المباشر لتكريس مبدأ التعددية الحزبية في دستور 1989، إلى العجز الذي آل إليه نظام الحزب الواحد عن تحقيق نظام ديمقراطي فعال وقادر على تلبية مطالب الشعب، لذلك نص الدستور في مادته 40 على ما يلي : «حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به». وبذلك وضع حد لنظام الحزب الواحد المعتمد منذ الاستقلال، الذي كان القائمون عليه سببا في احتكار السلطة،، وتغييب الديمقراطية، وظهور تصرفات تتنافى ومبادئ بيان أو نوفمبر 54. الذي يؤكد على قيام الجمهورية في ظل المبادئ الاسلامية.

كما ترتب عن مبدأ التعددية السياسية مبادئ أخرى تتمثل في حرية الرأي، والتعبير، وحرية الصحافة، وهو ما نصت عليها المواد 31 و36 و39 من الدستور 1989.

5- مبدأ الشرعية وعدم الرجعية : ويتضح ذلك من خلال المواد العددية التي تحمي الفرد من حيف السلطة وإستبدادها، سواء تعلق الامر بتوجيه التهمة للشخص، أو اثناء اجراءات محاكمته، فقد نصت المادة 43 على أنه : "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجزم"، وهو ما يضمن مبدأ الشرعية ومبدأ عدم رجعية القانون في آن واحد، ونصت المادة 44 على أنه : «لا يتابع أحد ولا يوقف أو يحتجز إلا في الحالات المحددة بالقانون، وطبقا للأشكال التي نص عليها».

وضمانا لمبدأ الشرعية وتطبيق القانون جاء نص المادة 42 مقيدا لتصرفات السلطة العمومية قاضيا أن : «كل شخص يعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية

---

(1) اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت : الموسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1989، ص 134.

نظامية إدانته، مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون» وهو ما أكدته المادتان 45 و46 من الدستور 1989(1).

6- حق الدفاع : كما ألح دستور 1989 على حق الدفاع كمبدأ أساسي لحماية الفرد والجماعة من اعتداءات السلطة دون قيود، طالما كان ذلك الحق يستعمل للدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته الفردية أو الجماعية أوهما معا، فقد نصت المادة 32 من الدستور على أن : «الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الاساسية للانسان وعن الحريات الفردية والجماعية، مضمون».

7- الحق في الاضراب. كما نص دستور 1989، خلافا لدستور 1976، الحق في الاضراب، وذلك من خلال ما جاء في المادة 54، إذ نصت على أن : «الحق في الاضراب معترف به، ويمارس في اطار القانون. يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدود ممارسته في ميادين الدفاع الوطني والامن، أو في جميع الخدمات أو الاعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع».

8- الحق في التعليم والعمل والرعاية الصحية : كما نص دستور 1989 على مبادئ ذات مضامين اجتماعية، كالحق في التعليم والعمل والراحة والرعاية الصحية، فقد جاء في المادة 50 الحق في التعليم مضمون، وجاء في المادة 51 على أن الرعاية الصحية حق للمواطنين، وفي المادة 52 لكل المواطنين الحق في العمل.

9- كما تضمن الدستور مبادئ ذات طابع خارجي ودولي تتعلق بالتزامات الدولة وانتماءاتها، فقد نص الدستور على تمسك الجزائر بمبدأ السلم والتعاون وعدم الإنحياز وتبني مبادئ ميثاق الامم المتحدة، كما نص على انتماء الجزائر إلى الوطن العربي والعالم الاسلامي.

وبالرغم من التعديلات السياسية الجديدة التي تضمنها دستور 1989، وإصراره على انتهاج نمط سياسي جديد ومغاير لسابقه في مجال بناء مؤسسات ديمقراطية حقيقية. إلا أن هذه الاصلاحات السياسية لاتخلو من انتقادات ومطبات

---

(1) - سعيد بوشعير ، المرجع السابق ذكره، ص 201.

وسلبيات كعدم التوازن بين السلطات الثلاث، حيث منح الدستور صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية مقارنة بالسلطة التشريعية التي تجسد في الحقيقة ارادة الشعب والوسيلة الحقيقية لإرساء تقاليد الديمقراطية في النظام السياسي، إلا أننا نلاحظ بأن الدستور 89 أعطى صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية تجعله هو المصدر الرئيسي لجميع القرارات والقوانين التنظيمية للبلاد من جهة، كما هو الذي يرأس المجلس الاعلى للقضاء، والمجلس الاعلى للأمن وله السلطة في حل البرلمان من جهة ثانية. لذلك من الصعب تحقيق دولة الشعب في إطار هذا النمط السياسي الجديد.

زيادة على ذلك عدم مشاركة رجال الاختصاص والقوى الفاعلة في البلاد من المفكرين والعلماء في دراسة مشروع الاصلاحات ووضع الاستراتيجيات المناسبة لتخطي العراقيل في المستقبل. لأن مشاركة هؤلاء المفكرين والعلماء في دراسة وصياغة الاصلاحات، ستكون خطوة إيجابية في سبيل تحقيق الأهداف المخططة.

إلا أن الاصلاحات في الجزائر تمت صياغتها من طرف بعض الشخصيات السياسية على مستوى رئاسة الجمهورية، دون مشاركة الجهات الاخرى، حتى الحكومة حسب تصريح رئيسها آنذاك لم تساهم في صياغة مشروع الاصلاحات، ولعل هذا المشكل مطروحا دائما في التقاليد السياسية الجزائرية التي تقوم على العمل السياسي الفردي، وسيكون من الصعب على هذا النوع من المسؤولين أن يتخلوا عن هذه العادات والتقاليد الموروثة عن الماضي، خاصة في غياب السلطات الحقيقية المراقبة للشخصيات السياسية (1).

وبصدد التعددية السياسية والاصلاحات يرى الدكتور عباسي مدني *، رئيس حزب الجبهة الاسلامية للانقاذ، بأن : «... التعددية، كما سبق أن أشرت. إذا كانت ضامنة لحرية فلا بأس، بمعنى ألا تكون لذاتها، ولا ننسى بأن التعددية هي تعددية الاتجاهات والآراء لإثار مجال الحريات وليست تعددية قيادية. يمكننا أن نكون هيئات ذات إتجاهات مختلفة بشرط أن تصب في رافد واحد وهو مصلحة البلاد والعباد ... إن التعدد يصبح تعدد في التنوع والاثراء. وهذا هو المطلوب، ومن هذه

(1) - عمار بوحوش، " الاصلاحات السياسية في الجزائر"، المرجع السابق ذكره، ص6.

(*) - هو من مواليد 1931 بسيدي عقبة (الجنوب الشرقي/بسكرة)، مناضل قديم في حزب الشعب الجزائري - PPA، شارك في ثورة اول نوفمبر 1954، وهو أستاذ بجامعة الجزائر.

الزاوية نتصور أن التعددية ضرورة لتحقيق الحرية، وخاصة حرية التعبير» (1).

وهذا ما يدعو إليه الرئيس الاسبق أحمد بن بلة *، الرئيس الحالي لحزب الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر، في قوله بان قرار الاصلاح صيغ من طرف فئة معينة دون مشاركة شعبية في تحديد مصيره، وبالتالي فالهدف من وراء الاصلاح يتمثل أساسا في حماية مصالح النخبة الحاكمة واستقرارها على مقاليد الحكم واتباع سياسة من الاعلى إلي الاسفل (2). وفي مجال التغيير يرى السيد أحمد بن بلة : «... ونعمل من أجل التغيير الحقيقي برجال جدد لانه لايمكن أن نطلب من إنسان مارس الاختلاس والتسلط وكل السلبيات منذ عشرين سنة أن يصبح طاهرا بين عشية وضحاها ... فالغيير أصبح ضرورة حتمية لا مفر منها» (3).

والملاحظة الاخرى التي يمكن توضيحها تتعلق بالعامل الزمني لقرار الاصلاح السياسي، ففي مدة زمنية قصيرة جدا، تم إنقلاب دستوري هدفه تغيير النظام السياسي على أسس ومبادئ جديدة خاصة في مادته 40 التي فتحت المجال أمام التعددية السياسية، الامر الذي يؤكد سيطرة التيار الليبرالي في ارساء قواعده المبنية على الانفتاح الاقتصادي ومبدأ اقتصاد السوق.

ويرى الدكتور سعيد بوشعير، إن المكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عن غيره من المؤسسات كان لها أثرها البالغ على واضعي دستور 1989، فعلى الرغم من محاولة التقليص من تلك المكانة لصالح المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، إلا أن رئيس الجمهورية بقي رغم ذلك، محافظا على مكانته لعدة أسباب منها :

1- إن انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة يحقق له استقلالية عضوية اتجاه المجلس، ويجعل منه المعبر عن الشعب مباشرة والناطق بإسمه، وهذا ما أكده الدستور بان جعله مجسدا لوحدة الامة وصاحب الحق في مخاطبة الشعب والرجوع إليه مباشرة، مما يسمح له بتقوية مركزه في قيادة الدولة. وإذا كان المشروع

---

(1) - عبد العالي رزاقي، الاحزاب السياسية في الجزائر : خلفيات وحقائق، الجزء الاول، الجزائر : المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1990، ص93،

(*)- هو من مواليد 1916 بمغنية، وهو مناضل قديم في حزب الشعب الجزائر، رئيس سابق للدولة، وهو رئيس الحركة الجزائرية من أجل الديمقراطية -M.D.A-.

(2) - جريدة الشعب اليومية، الصادرة بالجزائر، 24 جانفي 1991، ص4.

(3)- عبد الله موسى، أحاديث مع أحمد بن بلة على جيلنا أن يعطي الكلمة للشباب، ط4، الناشر البديل، المدينة ؟، 1989، ص83.

الدستوري يهدف من وراء ذلك تحقيق الديمقراطية إلا أنه يمكن أن تستخدم صلاحيات رئيس الجمهورية لاغراض غير ديمقراطية.

2-أن الانظمة السياسية المعاصرة تقر أولوية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية دستوريا، وإن لم يكن ذلك فعمليا، نتيجة للتنظيم المحكم للأحزاب وضرورة تضامن ممثليها على مستوى السلطتين التنفيذية والتشريعية لمواجهة المعارضة.

3- أن اسناد مهمة وضع مشروع لتعديل الدستور أو اعداد مشروع دستور جديد للبلاد إلى لجنة أو لجان فنية أو أشخاص بقيادة السلطة التنفيذية لا يخدم في معظم الحالات إلا هذه الاخيرة، لذلك كان من المفروض اسناد تلك المهمة إلى هيئة تاسيسية منتخبة.

4- أن وضع الدستور حدث في وقت لم تكن فيه المعارضة موجودة * أو معترف بها حتى تعطي رأيها بشان التعديلات والاصلاحات باعتبارها الوسيلة الاساسية في توعية الشعب وتوسيع المشاركة السياسية واضفاء الطابع الديمقراطي في الحياة السياسية (1).

كما يلاحظ في دستور 1989 أنه تم نقل بعض مواد دستور 1976- بالرغم أنها كانت تعبر عن اتجاه سياسي معين ونمط تنظيمي خاص بطبيعة النظام السياسي في تلك المرحلة التي كان يطغى عليها طابع تركيز السلطة في جهة معينة - إلى دستور 1989 الذي يهدف إلى تجسيد وتحقيق الديمقراطية السياسية لدليل أن النية كانت معتمدة على اصلاحات مع الحفاظ على مركز رئيس الجمهورية في إدارة البلاد، مما يسمح له أن يمارس سلطته على المؤسسات الاخرى ويترفع عن الأحزاب السياسية المختلفة.

والخلاصة، مهما قيل في هذه الاصلاحات السياسية إلا أنها أفرزت العديد من الحقائق السياسية من جهة، كما بينت من هو مع المشروع الحضاري والشوري والشعبي ومن هو ضده من جهة ثانية.

(*)- في الحقيقة كانت المعارضة السياسية موجودة منذ زمن بعيد ولوانها سرية ... ولقد دفعت العديد من المرات الثمن غاليا ... وهذا يحتاج إلى اكثر من دراسة معمقة ومتانية.

(1) - سعيد بوشعير، المرجع السابق ذكره، ص 221.

## - الاصلاحات الإدارية [1990-1992] -

إن الاصلاحات السياسية الجديدة التي تبنتها الدولة الجزائرية، توحي لنا - ولو ظاهريا- إلى التمسك بالاسلوب الديمقراطي المبني على التعددية السياسية، ومبدأ الانتخاب الحر، وتحديد الاختصاصات والوظائف والمسؤوليات لمؤسسات الدولة، واحترام مبدأ التنافس السياسي، والتداول على السلطة بطريقة قانونية.

ونتيجة لهذه التعديلات في طبيعة النظام السياسي وظهور البقرطة (إن صح هذا التعبير)، تحاول الدولة الجزائرية احداث تغييرات في نمط التسيير الاداري وجعل الادارة أداة رئيسية وفعالة في عملية التنمية الشاملة، وبالتالي القضاء على العراقيل التي تواجه الجهاز الاداري في تادية مهامه ووظائفه الاساسية.

إن المؤسسات الادارية التي كانت فيما مضى حكرا على تنظيم سياسي واحد - ولو باسمه-، تميزت بخصائص إدارية أقل ما يقال أنها جامدة ومنغلقة.

إن الادارة الجزائرية كانت -ولا تزال- إدارة مقلدة وجامدة ومنغلقة ومتاثرة بالنموذج الاداري الفرنسي، وهذا منذ الاستقلال إلى اليوم مما إنعكس وبطريقة جلية على التنظيم الاداري الجزائري، ولذلك لابد من ضرورة تعديل هذا النمط الاداري الدخيل واصلاحه، حتى يتم وضع اصلاح إداري جذري وأصيل يتماشى والبيئة الاجتماعية والثقافية للمجتمع الجزائري.

إن الادارة الجزائرية عرفت إفتقارا كبيرا في الاطارات القادرة على رسم السياسات التنموية وتنفيذها، فعدم وجود إداريين مدربين ومتخصصين أثر إلى حد بعيد على الدور المناط للجهاز الاداري الفعال، مما إنعكس سلبا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبلاد.

إن انحراف سلوك البيروقراطيين، وتفشي ظاهرة الفساد الاداري، وازدواجية الخطاب السياسي الاداري، والتضخم البيروقراطي، كانت مظاهر سلبية على مسار

---

التنمية الادارية. كما تميزت الادارة في الجزائر بخدمة، مصالحها الفردية على حساب المصلحة العامة، أي أنها قامت على معايير شخصية ذاتية وليست على معايير علمية وموضوعية، بالرغم من إلحاح الدولة على نظام الكفاءة والجدارة قانونيا. كل هذا أدى بالادارة الحالية إلى الركود، والجمود، والرشوة، وتوسع الهوة بين الإدارة والمواطن، بالاضافة إلى غياب البعد الانساني في المعاملات الادارية، ناهيك عن الاغتراب الثقافي الذي يعد من أخطر الاغترابات.

إن استغلال السلطة من طرف القيادة النخبوية العسكرية والبيروقراطية صاحبها هوة سياسية بين الحاكمين والمحكومين والعزوف عن المشاركة السياسية. مما أدى إلى هيمنة الادارة المركزية في إدارة أمور الدولة على حساب الإدارة المحلية التي أصبحت عاجزة على أداء دورها التنموي. فالعملية السياسية كانت متجهة لتطور القطاع السياسي دون الاعتماد إلى درجة كبيرة على النظام الاداري وتحسين جهازه المتخلف، كما أن عدم الاستقرار السياسي والتغيير المفاجئ للحكومات يعتبران من المظاهر السلبية في الادارة الجزائرية.

كذلك إن التناقض بين التنظيمات الرسمية والواقع الحقيقي المتمثل أساسا في التنظيمات غير الرسمية ساهم في توسيع الهوة الادارية بين الوضع الرسمي والحقائق المعيشية بالاضافة إلى عدم الأخذ بمبدأ التفويض الاداري، وتعزيز الرقابة المركزية، وحصر عملية اتخاذ القرارات في السلطة المركزية دون مشاركة الجهات الأخرى في مناقشة وإثراء القرارات المتخذة، والمشكل الكبير في ذلك هو تزوير التقارير السنوية التي تؤكد بان النتائج قد حققت أهدافها المخططة، بينما الحقيقة غير ذلك.

كما أن عدم وجود توازن في تطوير المؤسسات السياسية للدولة، أدى إلى بروز النخبة البيروقراطية بقوة، وهذا بحكم خبرتها الفنية في تسيير الاقتصاد الوطني المبني علي التصنيع، ونتيجة لنمو دور البيروقراطية وظهور نوع من الفراغ السياسي والايديولوجي، سمح بالسلطة البيوقراطية أن تكون في مركز قوي بعيدا عن الرقابة والمتابعةوالتقويم والمحاسبة.

---

ونظرا لتطور الازمة الادارية في الجزائر وتخلف جهازها الاداري، قامت السلطة الحاكمة بإدخال اصلاحات إدارية، تهدف من خلالها إلى خلق إدارة فعالة ورشيدة تساهم في التخلص من العراقيل التي تواجه العملية التنموية في الجزائر، وكذلك للعمل على حماية وتحقيق الاهداف التي تسعى إليها الدولة من خلال المتغيرات السياسية الجديدة التي أقر بها دستور فبراير 1989.

فلو تاملنا في النصوص الدستورية التي جاء بها دستور 1989، لاتضح لنا بان أهم الاسس التي بني عليها النظام الاداري الجزائري في ظل العهد الجديد، والمتمثلة في اللامركزية الادارية، ومبدأ الانتخاب لتمثيل الارادة الشعبية، فطبقا للمادة 16 من الدستور 1989، يعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، فهذا النظام يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والهيئات المحلية، خاصة فيما يتعلق بإتخاذ القرارات وسلطة تنفيذها.

كما يعتبر الانتخاب * عنصرا أساسيا في تكوين وتسيير المجالس المحلية، وهو موطن لتطبيق الديمقراطية من خلال الاساس القاعدي في التنظيم الاداري للدولة، لذلك نلاحظ أن المادة 15 في الفقرة الثانية من الدستور تنص على أن : «البلدية هي الجماعة القاعدية».

فلا يمكن أبدا القول باللامركزية والديمقراطية إذا لم يكن هناك انتخاب حر لهذه المجالس حتى تتطابق إرادة الافراد في اختيار ممثليهم على أبسط قاعدة في الهرم التسلسلي للدولة الجزائرية. وحسب الفقرة الثانية من المادة 14 من الدستور، فإن «المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته، ويراقب عمل السلطات العمومية» (1).

أما فيما يخص الادارة المركزية، وحسب دستور 1989، فإنها تتالف من رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والمؤسسات الاستشارية. فرئيس الجمهورية حسب ما جاء به الدستور يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، ويقوم بسلطات وصلاحيات واسعة،

(*) ظهر أخيرا علما بكامله تحت إسم علم الاجتماع الانتخابي وهو أحد قطاعات علم السياسة ومن رواده اندرية سيغفريد وفرانسوغوغيل وجورج دبو وغيرهم...
- جان مينو، مدخل إلى علم السياسية، ترجمة جورج يونس، ط3، باريس - بيروت ، دار عويدات، 1982، ص418-419.

(1) - ج.د.ش.ج، دستور 1989، المرجع السابق ذكره، ص 9.

حيث جاء في المادة 74 على أنه القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة ومسؤول عن الدفاع الوطني - ويرأس مجلس الوزراء كما يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه ويعين كبار موظفي الدولة، كما يتمتع رئيس الجمهورية في حالات معينة، اعلان حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع مجلس الامن واستشارة رئيس البرلمان ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، وبناءا على هذا فإن رئيس الجمهورية يجمع وظائف رئيس الدولة ويمثل السلطة العليا في المجال الاداري، وهذا من خلال ممارسته للسلطة التنظيمية وسلطته في تعيين الموظفين في المناصب المدنية والعسكرية وضمان أمن الدولة.

أما فيما يخص رئيس الحكومة، فإنه يقوم بتنفيذ البرامج والتنسيق بين المشاريع التي يوافق عليها البرلمان، كما يقدم سنويا لهذا الأخير بيانا يتضمن السياسة العامة لمناقشة عمل الحكومة كما يمارس رئيس الحكومة صلاحيات أخرى تتمثل في توزيع الصلاحيات بين اعضاء الحكومة، ويرأس مجلس الحكومة، ويعمل على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وله الحق في التعيين في وظائف الدولة دون خرق أحكام الفقرتين السابعة والعاشرة من المادة 74 التي تنص على صلاحيات رئيس الجمهورية، كما يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية (1).

ومن هذا المنطلق الدستوري يتضح لنا جليا مدى قوة إدارة الرئاسة في الاستحواذ على السلطة واحتكار الوظائف، مما ينعكس سلبا على نشاط الحكومة والهيئات الاخرى ويقيد من حريتها، خاصة فيما يتعلق بصلاحية رئيس الجمهورية في انهاء مهام رئيس الحكومة، إذ تعتبر عملية سلبية في نجاح واستقرار نظام الحكم، بحكم أنها قد ترتبط باعتبارات غير ديمقراطية مما ينعكس سلبا على تطور النظام السياسي وتطوير الجهاز الاداري *.

أما فيما يخص المؤسسات الاستشارية، فإنها تتمثل في مجلس اسلامي أعلى ومجلس أعلى للأمن.

فالمجلس الاسلامي الأعلى يتكون من أحد عشر عضوا يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الدينية، وينتخب المجلس الاسلامي رئيسه من بين اعضائه. وتطبيقا

(1)- ج.ج.د.ش، الدستور 1989، المرجع الأنف الذكر، ص22-23.

(*) وقعت عدة مرات بطريقة أو باخرى، وهنا يجب ان نفرق بين الاقالة والاستقالة.

لهذا النص الدستوري جاء المرسوم الرئاسي المنظم للمجلس الاسلامي الأعلى وشروط عمله، وقد بين المهام العديدة التي يقوم بها في مجال العقيدة، والبعث الحضاري والثقافي (1).

ولكن ما يسجل هنا هو أنه لحد الآن لم يعين أعضاء هذا المجلس ولم يتم تنصيبه منذ تاسيسه، وهذا بالرغم من تاسيس المجلس الأعلى للأمن، مما يبين مدى الاهتمام باهمية المجلس الأخير لدى النظام، واللامبالاة بالنسبة للمجلس الآخر. ولكن المسالة أبعد من ذلك بكثير، لان هناك اختلافا بين الهيئات الرسمية التي تمثل الشؤون الدينية وبين العلماء المستقلين الذين لا يريدون الانطواء أو الاحتواء أو العمل تحت السلطة، وما إنشاء الرابطة الاسلامية لأحد العلماء الكبار إلا دليل على ذلك.

أما المجلس الأعلى للأمن، فيمثل المؤسسة الدستورية الاستشارية الثانية، حيث ينص الدستور، على أن : «يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني» (2). وتطبيقا لهذا النص الدستوري جاء المرسوم الرئاسي المنظم لهذا المجلس والمبين لتشكيلته (3).

إذا، فدور المجلس الأعلى للأمن هو تقديم الآراء والتقارير الامنية لرئيس الجمهورية فقط، ولكن ما حدث هو أن المجلس الأعلى للأمن قام باتخاذ قرارات غير ديمقراطية غيرت شكل الدولة، وأسس تنظيماتها المؤسساتية، كتوقيف المسار الانتخابي، وتاسيس مجلس أعلى للدولة، وإنشاء هيئة استشارية وطنية لمساعدة المجلس الأخير في مهامه ووظائفه، كما حل أحد الأحزاب الاساسية في البلاد وبالتالي فإن مواقف المجلس الأعلى للأمن وقراراته تتعارض ومبادئ دستور الدولة نفسه، مما يجعلنا نؤكد أن دولة القانون لايوجد لها في الواقع السياسي المعيش، ولعل المأساة الكبيرة التي تعرفها جزائر اليوم* (فترة التسعينات) تؤكد ما نقوله لانه لا يمكن حل الأزمة الجزائرية بمجرد حلول أمنية، بل الامر يتطلب معرفة الاسباب الحقيقية وراء هذه الأزمة وفتح حوار شامل ومسؤول والعودة إلى آراء الشعب واحترام حقوق الانسان.

(1)- المرسوم الرئاسي 179/91 المؤرخ في 1991/05/28، (الجريدة الرسمية، عدد 27 بتاريخ 1991/06/02)، ص93.

(2)- ج.ج.د. ش، الدستور 1989، المرجع السابق ذكره، ص 39.

(3) المرسوم الرئاسي المؤرخ في 1989/10/24 المتضمن تظيم المجلس الاعلى للأمن، (الجريدة الرسمية، عدد 48 بتاريخ 1989/10/25)، ص 13.

(*) - تؤكد الاحصائيات الاولية إلى منتصف 1995 أن اكثر من 45 الف قتلوا واكثر من 2 مليار دولار كقيمة للخسائر المادية. ناهيك عن الوضع اللامستقر ... وضياع عامل الزمن.

وفي هذا الاطار يقول صاحب كتاب الجزائر فوق بركان : «... إن ما جرى في الجزائر (وهو يقصد مصادرة انتخابات 26 ديسمبر 1991، وإقالة بن جديد وتعويضه بالمجلس الاعلى للدولة يوم 12 جانفي 1992) : هو انقلاب ضد الاسلاميين ... فضلا عن كونه وصاية من العسكر والسياسيين على شعب باكمله واتهامه بالقصور وعدم القدرة على حسن الاختيار» (1).

أما فيما يخص تركيبة الحكومة وعملها نحو بناء جهاز إداري فعال، فإنها تميزت بتعديلات عديدة في تنظيم الوزارت وعدم استقرارها، فمنذ أحداث أكتوبر 1988 إلى غاية إغتيال السيد محمد بوضياف 29 جوان 1992، عرفت الدولة الجزائرية أربع حكومات متتالية ، تميزت في تركيبتها البشرية بالطابع التقنوقراطي، حيث حاولت السلطة - ولو ظاهريا- الابتعاد عن الطابع السياسي والايديولوجي وجعلها في مامن عن كل الصراعات السياسية التي تمخضت عن أحداث أكتوبر الدامية. وهكذا أخذت السلطة التنفيذية عبر جميع الحكومات التي تشكلت على عاتقها مهاما لا تتعدى في معظم الاحيان وأحسنها حدود التسيير الشؤون العادية للدولة، وكان تسيير الاقتصاد والامور الاجتماعية يشكل أحد المحاور الاساسية للعمل الحكومي، في حين بقيت الشؤون السياسية من اختصاص رئاسة الجمهورية في المرحلة الاولى، فالمجلس الاعلى للدولة في المرحلة الثانية. وهذا التوزيع للصلاحيات كان يهدف بدرجة ثانية إلى اعطاء نجاعة وفعالية أكثر لعمل مؤسسات الدولة الحيوية، وهذا لم يتم إلى الآن.

أما فيما يتعلق بتنظيم الوزارات، فإنه تميز بتعديلات وزارية كثيرة، منها ضم وزارات أخرى وإلغاء وزارات، ثم التراجع عن الإلغاء، ثم تفتيت وزارة واحدة إلى وزارتين فاكثر وهكذا. ثم انشئ منصب وزير، ثم ألغي، فمنصب وزير منتدب، ثم منتدب، والفرق بينهما هو أن الوزير المنتدب يحضر اجتماعات مجلس الوزراء، والمنتدب ليس إلا مكلفا بمهمة، ولا يحضر مجلس الحكومة ولا مجلس الوزراء.

فمثلا بعد مجيء حكومة السيد مولود حمروش سنة 1989، وجدنا إلغاء وزارتين لم تعمد أي حكومة منذ الاستقلال إلى إلغائهما وزارة الإعلام والثقافة، ووزارة المجاهدين، وما إن جاء السيد سيد أحمد غزالي حتى عادتا إلى الظهور من جديد،

---

(1) جمال الدين حسن، الجزائر فوق بركان، دار النشر ترقيم دولي ؟، 1991، ص106.

واحتفظ هذا الآخير بوزارة التجهيز، وهي من إصلاحات السيد مولود حمروش، كما ألغى السيد غزالي منصب وزير الاقتصاد وأنشئ منصبي وزير منتدب، أحدهما مكلف بالميزانية، والثاني بالخزينة واحتفظ لنفسه بمهام وزير الاقتصاد.

أما فيما يخص سياسة ومحتوى الإصلاح الاداري من خلال برامج الحكومات، فإن الحكومة الاولى بقيادة السيد قاصدي مرباح * الذي عين بعد شهر من أحداث أكتوبر 1988، اعتمدت في برنامجها على رد الاعتبار للادارة والمصلحة العمومية، في سلطتها، واختصاصاتها، وفعاليتها، وذلك لتحقيق الآهداف الآساسية التالية :

1- القضاء على الامراض البيروقراطية، لآن لها تاثيرا سلبيا على الجهاز المنتج والمواطنين.

2- تشجيع روح المبادرة على مستوى جميع المستويات والعمل على التنسيق بين مختلف الجهات والمؤسسات الادارية.

3- إقرار الحوار والعلاقات المرنة بين الهياكل والآجهزة الادارية للدولة وتوضيح صلاحياتها وتحديد مسؤولياتها.

4- العمل على اقرار لا مركزية حقيقية تحمل الجماعات المحلية (البلدية - الولاية) مسؤولياتها، وتزودها بالوسائل الضرورية والامكانيات لتخطي المشكلات التي تعترض طريقها نحو تحقيق أهدافها التنموية.

5- تقريب المواطن من الادارة وتوسيع الحوار الاجتماعي والعمل على تحسين أداء الجهاز الاداري.

6- اعطاء الادارة المركزية، صلاحياتها الآساسية من جديد لبث المؤسسات والجماعات المحلية وضبط وتيرتها ورقابتها ومساندتها (1).

---

(*) ولد السيد قاصدي مرباح عام 1934 بني يني (القبائل الكبرى)، مناضل في جبهة التحرير الوطني منذ اندلاع الثورة، وكان مدير الامن العسكري بوزارة الدفاع الوطني عام 1962، وكان نائب وزير الدفاع الوطني ثم وزير للفلاحة والصحة ... وفي 1988/11/5، عين رئيس للحكومة التي لم يدم فيها إلا لغاية 1989/9/9 وبعدها شكل حزبا معارضا هو "الحزب الجزائري من اجل العدالة والتنمية، وفي 1993/08/21 تم قتله في ظروف غامضة.

(1) - برنامج حكومة (السيد قاصدي مرباح) 30 سبتمبر 1989، ص 36-37.

أما الحكومة الثانية برئاسة السيد حمروش (*) والتي عاشت في الفترة الممتدة من سبتمبر 1989 إلى جوان 1991، فإنها قامت بإصدار قانونين خاصين بالبلدية والولاية اللذان يعتبران الإطار القانوني الأساسي للاصلاحات على المستوى المحلي، وكذا لتجسيد أهداف الاصلاحات المحلية المتمثلة في :

1- تطبيق حقيقي للمسار الديمقراطي بواسطة العلاقات المباشرة التي تقام بين المواطنين والجماعات المحلية، حيث أن المواطنين يقومون باختيار حر لممثليهم ويوكلونهم على ممارسة تسيير الشؤون المحلية والوطنية.

2- تحسين إختصاص جميع الهياكل المنظمة للدولة، وتوسيع صلاحيات المجالس الشعبية البلدية والولائية بمفهوم التكفل الحقيقي بالشؤون المحلية.

3- توضيح الصلاحيات والعلاقات بين المجالس والادارة المحلية مصحوب بشفافية واسعة في التنظيم والتسيير.

4- الفصل بين الاختصاصات الادارية وتسيير مجال الشؤون الاقتصادية وتوضيح المهام والوظائف المناطة بالجهاز الاداري في تادية أهدافه التنموية.

5- تنظيم قواعد التسيير والشفافية والموازنة في مجال الميزانية، تمكن من توجيه مالية الدولة إلى أغراض تنموية.

6- إن القانونين المتعلقين بالبلدية والولاية بمثابة إطار مرجعي للعمل والتنظيم للمرة الأولى منذ الاستقلال، وفي إطار العهد الجديد الذي تسوده انتخابات تعددية، تصبح الجماعات المحلية الاطار الأول لاعمال التجديد الديمقراطي لبلادنا، وترجع شؤون المواطن تسيرها علاقة الثقة بينه وبين المنتخب. وذلك احتراما للصلاحيات التي حددها القانون بالنسبة لكل مستوى من تنظيم الدولة.

كما اعتمد عمل الحكومة على تنبيه المجالس المنتخبة إلى احترام وظائفها وصلاحياتها التي يشير إليها القانون، واحترام قواعد العمل التاسيسي الضامن للتكفل

(*)- كان رئيس البرتوكول للرئيس الراحل هواري بومدين ... قبل أن يصبح رئيسا للحكومة هو حاليا في المكتب السياسي لحزب الجبهة التحرير الوطني.

بمشكلات المواطن وتدعيم المسار الديمقراطي ومسار اللامركزية واستقرار المستخدمين في البلديات وتحفيزهم قصد الوصول إلى إستقرار الإدارة واستمرار عمل الدولة (1).

أما الحكومة التقنوقراطية الثالثة برئاسة السيد أحمد غزالي (*) التي جاءت إلى الحكم في جوان 1991 وانتهت مهامها في جويلية 1992، لم تركز في برنامجها وعملها على تطوير الادارة وكيفية تحسين وظائفها، بل اعتمدت على الاصلاح الاقتصادي وتطوير المؤسسات الاقتصادية، إذ اقتصرت في برنامجها على محاربة الانحرافات داخل الادارة العمومية، وأكدت على حياد الادارة في أداء واجبها، وفي خدمة المواطن مهما تكن انتماءاته أو قناعاته السياسية مع مراجعة المواد المالية للجماعات.

إن برنامج حكومة السيد غزالي، لم يوضح إستراتيجية الاصلاح الاداري ولم يراع سبل معالجة أساليب الادارة وتحسينها وطرق عملها، كما أنه لم يأخذ بعين الاعتبار أهمية ودور الادارة في التنمية الوطنية، أي أن الاصلاح الاداري لم يرد ذكره في خطة الحكومة واستراتيجيتها، وهذا يعني تهميش الادارة وعدم العناية بالاعراض الاساسية التي يعيشها الجهاز الاداري للدولة، من نقص في الموارد المالية، والتخلف الاداري، وتأزم الظرف السياسي الذي أثر على جهاز الادارة والتطبيق المحكم لبرنامج التغيرات السياسية والادارية (2).

وبعد قتل السيد محمد بوضياف (**) رئيس المجلس الأعلى للدولة، استقالت حكومة السيد غزالي في يوم 8 جويلية 1992، تم تعيين حكومة جديدة برئاسة السيد بلعيد عبد السلام (***) من طرف المجلس الاعلى للدولة الذي أصبح يرأسه أحد أعضائه الخمس وهو السيد علي كافي (****) (والأعضاء الآخرون : علي هارون، ونزار خالد، ورضا مالك، وتيجاني هدام).

---

(1)- برنامج حكومة (السيد مولود حمروش)، 1990، ص 119-124.

(*)- مدير سابق لشركة سوناطراك والذي ينتمي إلى فئة التقنوقراطيين.

(2)- برنامج حكومة (السيد أحمد غزالي)، جويلية 1991، ص 100.

(**) - من مواليد 1919/06/23 بالمسيلة، مناضل قديم في حزب الشعب الجزائري، عاش في المهجر وشكل حزبا يدعى الحزب الثوري الاشتراكي -P.R.S- ولم يدخل الجزائر إلا في 1992/01/16 حيث عين رئيسا للمجلس الاعلى للدولة. وفي 1992/06/29 قتل في عنابة.

(***) - من مواليد 1928/07/20 بعين الكبيرة - سطيف- مناضل قديم في حزب الشعب الجزائري ثم جبهة التحرير الوطني، تقلد مناصب سياسية عديدة إلى ان استقال من جبهة التحرير الوطني في جويلية 1991. عين رئيسا للحكومة يوم 1992/7/8 وانتهت مهامه في 1993/08/21.

(****) - كان قائد الولاية الثانية أثناء الثورة مخلفا للشهيد زيغود يوسف ولقد تقلد عدة مناصب سياسي أثناء الاستقلال إلى ان عين رئيسا للمجلس الاعلى للدولة في 1992/07/2 وانتهت مهامه في 1994/01/20، حيث خلفه السيد لمين زوال. حاليا رئيس المنظمة الوطنية للمجاهدين.

حاولت الحكومة الجديدة انشاء جهاز إداري فعال ورشيد هدفه محاربة الانحرافات الادارية والآفات الاجتماعية كالفساد الإداري والرشوة والمحسوبية، والجهوية واللامبالاة والتسيب. ولتكريس ثقافة إدارية ذات أبعاد علمية تنظيمية وأخلاقية، قامت الحكومة برسم خطة لتطوير الأداء والعمل الاداريين بغية تحسين الادارة واعادة الثقة بين الادارة والمواطن، وخلق روح العمل الاداري الاخلاقي. وتتجلى أهداف التنمية الادارية التي سعت الحكومة لتحقيقها فيما يلي :

1- أول إجراء للاصلاح الاداري، يتعلق باصدار تشريعات قانونية خاصة بالبلدية والولاية، وهذا لتقريب الادارة من المواطن، حتى يتسنى لهذا الاخير من طرح مشكلاته وطموحاته وتوسيع مشاركته وخلق تقاليد إدارية معاصرة.

2- العمل على تقوية هيبة الدولة وإعادة مصداقيتها ميدانيا وارجاع الاعتبار للفئات المحرومة التي همشت والتكفل بمشكلاتها الحقيقية كالعدالة الاجتماعية والسكن الاجتماعي، واحداث قطيعة نهائية مع الممارسات التي كانت سائدة في الماضي كالرشوة والجهوية والمحسوبية.

3- إقامة إدارة فعالة وجهاز إداري متطور وحيادي، وتنصيب موظفين قادرين على تادية مهام الدولة. ولتحسين دور الادارة وتزويدها بالتقنيات الادارية المعاصرة، وذلك كون أن الادارة الحالية تعرف تخلف وسوء التسيير والهيمنة للأساليب التقليدية وسوء التنسيق مع المتغيرات الاقتصادية والسياسية الجديدة، ولهذا لابد من مراجعة قانون الجماعات المحلية لتحسين أدائها وتطويرها.

4- إعادة الثقة للمواطن في الادارة ومؤسسات الدولة، ورفع كل الاسباب التي جعلت أغلبية المواطنين يفقدون ثقتهم في الدولة وهذا لا يتم إلا بالقضاء على الرشوة والاساليب التقليدية والقضاء علي الغموض الموجود في التسيير، مع تحديد كافة المهام لكل فئات المجتمع، ووضع نظام جبائي جديد للبلديات يتميز بعدالة وانصاف أكثر لتصحيح الخلل المسجل في النظام الجبائي الحالي.

5- إن الاصلاح الاداري هدفه المواطن والمجتمع، وحماية المجتمع المدني من أخطار الرشوة والفساد الاداري.

6- تنظيم صلاحيات ومهام الجماعات المحلية، وتحديد مسؤولياتها مع مراقبة عملية تنفيذ القرارات والتنظيمات (1).

وفي إطار سياسة إصلاح الادارة، حاولت الحكومة إنشاء تنظيم جديد، يتضمن سلك الولاة، هدفه يتمثل في وضع حد للممارسات التي كانت سائدة في مجال تعيين الولاة، منها الجهوية والتكتلات والارتباط بالاشخاص داخل النظام. وأكد وزير الداخلية السيد حردي، أن قانون سلك الولاة سيضمن مقاييس وقواعد موضوعية لتعيين الولاة الذي يتم في الوضوح والشفافية، وإنه بمقتضى هذا القانون يحق لاي إطار أن يترشح لمنصب والي إذا توفرت فيه الشروط التي ينص عليها القانون بعد تقديم طلبه إلى لجنة خاصة تابعة لوزارة الداخلية التي تقترح بدورها أسماء المترشحين الذين تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها على الهيئات العليا لتعيينه، ولكن السنوات القليلة التي أتت بعد ذلك اثبتت العكس.

وبخصوص التنظيم الجديد الذي شرع في تطبيقه على ولايات الجزائر ووهران وقسنطينة وعنابة. والمتمثل في تعيين ثلاث ولاة على رأس كل ولاية. يرى وزير الداخلية أن هذا التنظيم الجديد سيخفف من المشكلات التي تعيشها هذه التجمعات الحضرية الكبرى في مجالات الاستقبال والتاخر في انجاز المشاريع المحلية في مختلف القطاعات، وكذا إعادة الاعتبار للادارة التي أصبحت لا تستجيب لحاجيات المواطن.

أما مهام الولاة حسب التنظيم الجديد للمدن الكبرى، فإنها تتمثل في أن الوالي المكلف بالامن سيسهر على الامن والنظام العمومي والاشراف على الشرطة الادارية، أما الوالي الرئيسي فمهمته تكمن في التكفل بتجسيد برنامج الولاية، أما الآخر فيقوم بمساعدة الوالي الرئيسي في أداء وظائف الولاية وتنظيمها (2).

---

(1) - برنامج حكومة (السيد عبد السلام بلعيد)، 1992، ص60.

(2)- جريدة النصر اليومية الصادرة بالجزائر، العدد 1976، بتاريخ 4 فبراير 1993، ص3.

بعد استقالة السيد بلعيد عام 1993، تم تشكيل حكومة جديدة برئاسة السيد رضا مالك * من طرف المجلس الاعلى للدولة.

إن برنامج حكومة السيد رضا مالك، لم يوضح استراتيجية الاصلاح الاداري ولم يراع سبل معالجة أساليب الادارة وكيفية تحسينها وتطويرها. إذ اقتصرت في خطابها على محاربة الانحرافات داخل الادارة العمومية، وتحسين العلاقة بين الادارة والمواطن، وذلك من خلال تحقيق الأهداف الأساسية التالية :

1\- محاربة الأمراض المكتبية، والعمل على تطوير الجهاز الاداري.

2\- توضيح الصلاحيات لمختلف الجهات وتحديد مسؤولياتها.

3\- إعادة الثقة للمواطن في الادارة، ومحاربة كل العراقيل التي تواجه عمل الادارة العمومية.

4\- تحسين طرق العمل الاداري وتنظيم قواعد التسيير.

لكن رغم إلحاح خطاب حكومة السيد رضا مالك على تطوير الجهاز الاداري وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين، إلا أنه لم يأخذ بعين الاعتبار دور الادارة في التنمية الشاملة، أي أن الاصلاح الاداري لم يرد ذكره في برنامج الحكومة، مما يعني عدم العناية باهمية الاصلاح الاداري في تطوير الادارة وتحسين أدائها.

وبعد تعيين السيد لمين زروال ** رئيسا للجمهورية عام 1994، تم تشكيل حكومة تقنوقراطية جديدة بقيادة السيد مقداد سيفي ***.

إن الحكومة الحالية لم تركز في برنامجها وعملها على تطوير الادارة وكيفية تحسين وظائفها، بل تعتمد في عملها على الاصلاح الاقتصادي. إذ اعتمدت في برنامجها على

(*) - ولد السيد رضا مالك بباتنة عام 1929، مناضل في جبهة التحرير الوطني منذ اندلاع الثورة، وكان وزير في الحكومة المؤقتة ـ GPRA ـ، كما تقلد عدة مناصب عليا بعد الاستقلال... وعين عضوا في المجلس الاعلى للدولة عام 1992 ورئيس للحكومة عام 1993. وانتهت مهامه عام 1994، وبعدها شكل حزبا هو الحزب الجمهوري الجزائري.

(**) - ولد السيد لمين زروال بباتنة. كان يشغل منصب نائب وزير الدفاع في عهد السيد الشاذلي بن جديد، وفي عام 1986 عين سفيرا، وبعد شهرين استقال، واصبح متقاعد إلى أن عين عام 1993 وزيرا للدفاع الوطني، وفي عام 1994 رئيسا للجمهورية.

(***) - كان يشغل وزير التجهيز في حكومة السيد رضا مالك.

محاربة الانحرافات والقضاء على الامراض المكتبية، وتلح على حياد الادارة في أداء واجبها وفي خدمة المواطن.

وفي الاخير، يمكن القول بان الحكومات السابقة لم تكن في مستوى طرح الحل الاصلاحي الجذري من جهة، إلى جانب أنها حكومات ظرفية اعتمدت على الاصلاح الاقتصادي بدلا من الاصلاح الاداري الجذري والأصيل.

وإذا تاملنا جيدا في هذا التنظيم الخاص بسلك الولاة فنجده في الحقيقة وضع أساسا للتحكم في المسالة الامنية، وليس لحل مشكلات المواطنين.

من خلال نظرتنا لبرامج الحكومات المتتالية تجاه اصلاح الادارة وفعاليتها، يتجلى لنا أن السلطة المركزية لم تراع ضرورة اصلاح هياكل الادارة ميدانيا، وتطوير وظائفها وتحسين الوضع الاداري المتخلف الذي أصبح لا يتماش والتغيرات السياسية والاقتصادية الجديدة، كما أن عدم استقرار الحكومات لم يسمح بإنشاء جهاز إداري فعال، بل زاد من تفاقم الوضع الاداري وتأزمه.

كما أن تطور الازمة السياسية بعد الاحداث الدامية في جوان 1991، والنقص الملحوظ في الموارد المالية للدولة، وتفاقم الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة، أصبح من الصعب على السلطة المركزية القيام بتغيير اداري شامل وفعال، بالاضافة إلى عامل عدم الاستقرار الذي أصبح من خصائص النظام السياسي والاداري للدولة الجزائرية.

وفي نهاية المطاف، نستطيع أن نقول بان الحكومات السابقة -مهما أختلفت برامجها وأطروحاتها- كانت مجرد حكومات ظرفية لتفادي الأزمة التي عرفتها الجزائر منذ أحداث أكتوبر 1988، وخاصة أحداث جوان 1991، وما بعدها إلى اليوم ... بدليل أنها لم تعمر طويلا من جهة، ولم تكن في مستوى طرح الحل الاصلاحي الجذري من جهة ثانية، إلى جانب أن أعضائها من النظام القديم من جهة ثالثة.

## - الاصلاح الولائي لعام 1990 (*)

سنحاول من خلال قانون الولاية لعام 1990، تعريف الولاية وهيئاتها واختصاصاتها، ومدى تطابق الإصلاح الجديد للنظام الإداري الولائي والتغيرات السياسية والاقتصادية الجديدة.

تعتبر الولاية إدارة عمومية لها إستقلال مالي وتحدث بموجب قانون، ويتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب، كما يحدد إسم الولاية ومقرها بمرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي.

أما هيئات الولاية، فإنها تقوم على هيئتان أساسيتان هما : المجلس الشعبي الولائي، والوالي.

ويعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة على مستوى الولاية، حيث يتولى إعداد نظامه الداخلي ويصادق عليه، وهذا لتكريس مبدأ الديمقراطية والتعددية السياسية من جهة، واحترام قرارات المجلس المنتخب في تنظيم أموره وتحديد عمله الداخلي من جهة ثانية.

ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة لمدة أقصاها خمسة عشرة يوما، ويمكن له أن يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، وهذا عكس القانون القديم الذي حدد دورات المجلس في ثلاثة دورات عادية وتجري وتحرر مداولات وأعمال المجلس الشعبي الولائي باللغة العربية. إن إلحاح القانون على استخدام اللغة العربية في الادارة المحلية الشعبية، له أهمية بالغة للقضاء على الاغتراب الاداري والثقافي، ومخلفات الادارة الفرنسية، التي كانت من الأسباب الرئيسية في بروز الظواهر السلبية المتمثلة في العزوف، والنفور، واتساع الهوة بين الادارة والمواطن.

ويتعين على رئيس المجلس الولائي أن يوجه الاستدعاءات لاجتماعات المجلس الشعبي الولائي، ويشعر الوالي بذلك، وتدون في سجل المداولات الخاص بالولاية، ويجب

(*) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (الجريدة الرسمية)، قانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل / (1990) يتعلق بالقانون الولاية.

أن ترفق هذه الاستدعاءات بجدول الأعمال كتابيا إلي محل إقامة أعضاء المجلس الشعبي الولائي قبل عشرة أيام كاملة حتى موعد الإجتماع، ويمكن أن تخفض هذه المدة في حالة الإستعجال إلى ما يقل عن يوم واحد، وعلى رئيس المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ الاجراءات الضرورية لتسليم الاستدعاءات، ويجب أن يعلق جدول الأعمال في مدخل قاعة المداولات وكذا في الاماكن المخصصة لاعلام الجمهور.

ونذكر بإن المجلس الشعبي الولائي لا يجتمع ما لم يحضر أغلبية أعضائه الممارسين، وفي حالة عدم بلوغ النصاب القانوني بعد استدعائين بفارق ثلاثة أيام على الاقل بينهما، تكون مداولات المجلس صحيحة بعد الاستدعاء الثالث مهما كان عدد الحاضرين، وهذا لضمان السير الحسن لأعمال إدارة الولاية وهيئاتها.

ويسمح القانون للعضو الذي يتعذر عليه الحضور في إحدى الجلسات أن ينيب كتابيا أحد زملائه للتصويت بإسمه، ولكن لايجوز لنفس المنتخب الولائي أن يحمل أكثر من وكالة واحدة، ولا تصلح إلا لجلسة واحدة، وتكون جلسات المجلس علانية وبإمكانه أن يعقد الاجتماع في جلسة مغلقة في حالتين : أولها عند دراسة حالات تاديبية خاصة بالمنتخبين، والاخرى خاصة بالمسائل المتعلقة بالامن والحفاظ على النظام وسلامة تراب الولاية. كما يؤكد القانون على ضرورة حضور الوالي اجتماعات المجلس الشعبي الولائي.

لكن يجب أن تكون الجلسات المغلقة ، - وما أكثرها في الادارة الحالية - قليلة وعند الضرورة القصوى، خاصة وأن المواطنين يريدون نقل الجلسات على الشاشة، ومختلف وسائل الاعلام من أجل الشفافية والتقويم.

كما نص القانون على ضرورة تكوين لجان دائمة في ميادين الاقتصاد والمالية، والتهيئة العمرانية والتجهيز، والشؤون الاجتماعية والثقافية، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يشكل لجان مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم الولاية، ويتم تشكيل اللجان عن طريق مداولات المجلس بناء على اقتراح رئيسه أو ثلث اعضائه، ويجب أن يكفل تشكيل هذه اللجان تمثيلا تناوبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي، وهذا تماشيا ومبدأ النظام التعددي. ويترأس كل لجنة عضو منتخب، ويمكن للجنة أن تستعين بأي شخص خبير من شانه أن يقدم معلومات مفيدة وناجعة للولاية.

أما فيما يخص رئيس المجلس الشعبي الولائي، فإن المجلس الشعبي الولائي يقوم بانتخاب رئيسا له من بين أعضائه للفترة الانتخابية، وتجري عملية انتخابه بالاقتراع السري وبالاغلبية المطلقة، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الاولى من الاقتراع تجري دورة ثانية ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الاصوات يعلن عن انتخاب أكبر المترشحين سنا (*)، ويختار رئيس المجلس مساعدا أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم، كما يعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه، وفي حالة وجود مانع، يعين المجلس الشعبي الولائي واحد من بين المساعدين لانابة الرئيس، أما في حالة وجود المساعد أو المساعدين، يعين المجلس الشعبي أحد أعضائه لينوب مؤقتا عن الرئيس.

ويقوم الرئيس أو نائبه برئاسة أشغال المجلس الشعبي الولائي، ويتولى إدارة أمور المجلس ومناقشاته، كما ينتخب المجلس لعمله أثناء كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء، ويشكل مكتب دورة المجلس الذي يساعد الرئيس أمانة تعين من بين موظفي ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي. ويجب على الوالي أن يضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والامكانيات لتادية مهام المجلس الشعبي الولائي، ولرئيس المجلس ديوان يعمل على نحو دائم، يتكون من موظفين يختارهم رئيس المجلس من بين موظفي الولاية.

كما يتقاضى رئيس المجلس الشعبي الولائي تعويضا عن ممارسة مهمته. ويجب على الرئيس أن يقدم أخبار الوضعية العامة للولاية (أي الاعلام) إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي. ويقدم استقالته أمام المجلس ويحظر الوالي بذلك، ويتم استخلافه خلال شهر طبقا لأحكام المادة 25 من القانون التي تنظم عملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي وكيفية تعيينه.

أما فيما يخص الوضعية القانونية للمنتخب، وتجديد المجلس الشعبي الولائي، فإن القانون ينص على أن المهمة الانتخابية مجانية مع مراعاة أحكام المادة 33 من هذا القانون، ويستفيد المنتخبون من تعويضات تحدد عن طريق التنظيم، وفي حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو اقصائه يستخلف بالمترشح

---

(*) - في الحقيقة المسالة تعود إلى كفاة ونزاهة العضو المنتخب سواء كان شابا أو كهلا.

الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، ويثبت المجلس الشعبي هذا الاستخلاف بمداولة، ويطلع الوالي بذلك.

أما حالات حل المجلس الشعبي الولائي أو تجديده، فقد حددها القانون في حالة إنهاء نهائي لانتخاب جميع اعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو في حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء الممارسين، وعندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء حتى بعد تطبيق أحكام المادة 38. وكذلك في حالة إختلاف حاد بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس الشعبي الولائي.

ويتم الاعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وتنتهي الفترة الانتخابية للمجلس المجدد عند انتهاء الفترة الباقية ولغاية التجديد العام للمجالس الشعبية الولائية.

أما مداولات المجلس الشعبي الولائي، فيتم المصادقة عليها باغلبية الأعضاء الممارسين في المجلس الشعبي، ويرجع صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات، وتنفذ مداولات المجلس بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى خمسة عشرة يوما، إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المواد 50 و51 و52 من هذا القانون، ولا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها مثل الميزانيات والحسابات، واحداث المصالح والمؤسسات العمومية الولائية، كما تبطل بحكم القانون المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم، وهذا لتفادي الفوضى الادارية، والمداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي. كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي باسم الولاية بحق الطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغائها أو رفضها، أي يرفض المصادقة عليها، وهذا يعني ادخال نوع من الرقابة القضائية على القرارات المركزية من جهة، وحماية مداولات المجلس الشعبي الولائي واحترامها من قبل الهيئات المركزية من جهة ثانية.

أما اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، فإنها تشمل بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحفاظ على اقليم الولاية وحماية البيئة، كما يقوم المجلس بمساعدة البلديات الموجودة داخل الولاية أي أن المجلس يعمل على تنمية القطاع الفلاحي والصناعي للولاية، وانجاز مؤسسات التعليم والعناية بها، كما يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور والتنسيق مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين، ويعمل على تشجيع تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن ويبادر في ترقية برامج السكن والاهتمام بالتهيئة العمرانية، والحفاظ على المحيط والبيئة ... إلخ.

إن الاهم في تحديد صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، هو إلى أي مدى يستطيع هذا الأخير القيام بمهامه وصلاحياته القانونية، وهو تحت وصاية الوالي باعتباره يمثل السلطة المركزية على مستوى الهيئات المحلية ؟ ثم لماذا هناك ولايات - وهي قليلة - رائدة في ميدان من الميادين التنموية في حين ولايات كبيرة تعاني التاخر في الانجازات والمشاريع المسطرة ؟!

أما فيما يخص الجهاز الثاني للولاية والمتمثل في الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، فإنه يقوم باختصاصات واسعة جدا، فباعتباره ممثلا للولاية، فإنه يعمل على تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، ويقدم عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول حالة تنفيذ المداولات، وكذا متابعة الآراء والاقتراحات التي أبداها المجلس، ويطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية، كما يمثل الوالي الولاية في جميع اعمال الحياة المدنية والادارية حسب الاشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. ويتمثل الوالي أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه ما عدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية، كما يعد الوالي المستوى التقني لمشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف، ويعمل الوالي على إقامة التنظيم الحسن والتسيير المنظم لمصالح الولاية ومؤسساتها العمومية، كما يقوم بمراقبة أعمالها، ويلزم على الوالي أن يقدم بيانا سنويا يضم نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية للبث في آراء واقتراحات المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية.

أما باعتباره ممثلا للدولة، فإن الوالي ينشط وينفذ وينسق، ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء العمل التربوي، ووعاء الضرائب وتحصيلها، والرقابة المالية للنفقات العمومية وادارة الجمارك ومفتشية العمل والوظيف العمومي، وبالاضافة إلى المصالح التي تتجاوز اقليم الولاية، ولربما يرجع ذلك إلى وجود مؤسسات وتنظيمات إدارية تقوم بتلك المهام بالتنسيق مع الهيئات المركزية والمحلية.

كما يعمل الوالي على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وهذا حسب ما ينص عليه القانون، بالرغم من وجود مؤسسات ورابطات تقوم بذلك. كما يعمل الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وهو المسؤول علي النظام، وحفظ الأمن والسكينة العامة، وهذا بعد وضع مصالح الامن تحت تصرفه لتطبيق القرارات المتعلقة باهداف الأمن.

ونظرا للازدواج الوظيفي للوالي، فإن هذا الأخير يصبح هو الجهاز الأعلى على مستوى الولاية، وبحكم كذلك أنه يتم تعيينه دون انتخابه (*)، فإنه يمثل السلطة المركزية على المستوى المحلي، ولذلك فيتمتع بصلاحيات تسمح له بإتخاذ القرارات ومراقبة أعمال المجالس المنتخبة والمنفذ لها، وبالتالي فالوالي يمثل الهيئة العليا على مستوى الجماعات المحلية.

مما لا شك فيه أن السلطة الرئيسية علي المستوى المحلي ترجع إلى الوالي بحكم أنه يتم تعيينه من طرف السلطة المركزية، لذلك يعتبر الوالي الحاكم النهائي في الإدارة المحلية، ولا يخضع لأية سلطة إلا للسلطة المركزية التي يعتبر طرفا فيها، ونتيجة لذلك فإن عملية تطوير عمل المجالس المنتخبة وتوسيع مشاركتها، في ظل التغيرات السياسية الجديدة، لتحقيق طموحات وأهداف السكان، تعتبر عملية مستحيلة نظرا لما يتمتع به الوالي من صلاحيات ونفوذ واسعين على المستوى المحلي.

كما أن للولاية إدارة تعمل على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة، ويتولى الوالي التنسيق العام للادارة. وبالإضافة إلى ذلك فإن الولاية تتحمل مهمة حماية أعضاء المجلس الشعبي الولائي وموظيفها ضد كل التهديدات أو الاهانة خلال

(*) - ترى هل ياتي اليوم الذي يتم فيه انتخاب الوالي من المواطنين القاطنين بالولاية ؟؟ مثله مثل رئيس البلدية ؟

ممارساتهم لمهامهم، كما أن الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ويمكن اللجوء إلى القضاء ضد مرتكبي هذه الأخطاء.

كما تتكون مالية الولاية من حصيلة الجباية والرسوم ومداخيل ممتلكاتها والاعانات والاقتراضات ومع ذلك هناك ولايات فقيرة وأخرى غنية، والسبب في ذلك يرجع إلى غياب سياسة التوازن الجهوي في التغطية المالية للنفقات الاجبارية بل والاغرب من هذا أن بعض ولايات الجنوب الجزائري - على سبيل المثال لا الحصر- تملك ثروات وطنية معتبرة إلا أنها فقيرة، وهذا ما جعل بعض المسؤولين يفكرون في تطبيق سياسة برنامج الجنوب الكبير حتى يتم التلاحم والاتحاد والتعاون بين الشمال والجنوب والشرق والغرب.

وانطلاقا من هذه النصوص القانونية الجديدة المتعلقة بالنظام الاداري الولائي، نستنتج بان المشرع حاول تفادي سلبيات النظام الاداري السابق، وادخال نمط إداري جديد من أجل إنشاء جهاز إداري فعال يتماشى والتغيرات السياسية الجديدة للنظام السياسي للدولة، إلا أنه في الأساس لم يراع المقومات والمبادئ التنظيمية المطلوبة في النظام الجديد للدولة الذي يرمي إلى تحقيق الديمقراطية، وتوسيع المشاركة الجماعية في اتخاذ القرارات، إذ أنه لم يمنح للمجالس المنتخبة الصلاحيات الواسعة والضرورية واللازمة لتادية وظائفها الحقيقية، باعتبارها الوسيلة الحقيقية والرئيسية لتجسيد الديمقراطية والتعددية السياسية، كما أنه أبقى على مبدأ تعيين الوالي الذي يتعارض والتنظيم السياسي القائم على تعدد الاحزاب والانتخاب الحر، لذلك ستبقى المجالس الشعبية المنتخبة حبيسة الهيئة المعينة مما يؤدي حتما إلى غياب المشاركة الفعلية والجماعية، فالوالي المعين من طرف السلطة المركزية، يبقى هو السيد وصاحب القرار النهائي في إدارة شؤون الولاية، وهذا ما يتنافى وفلسفة الجماعات المحلية المنتخبة.

## - الاصلاح البلدي لعام 1990

سأحاول من خلال هذه الدراسة للاصلاح البلدي لعام 1990 (1)، التعرف على الجوانب القانونية والتنظيمية للبلدية، وربط هذا الاصلاح بتغيير الأوضاع الادارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي آلت إليها إدارتنا، مع إبراز أهم التناقضات التي أفرزتها العلاقة بين الإطار القانوني للتنظيم الاداري البلدي ومتطلبات الواقع الاداري، الذي يسوده الفساد الاداري وسوء التسيير والبيروقراطية السلبية.

إن "البلدية" حسب القانون البلدي لعام 1990- تعني بانها الجماعة الاقليمية الأساسية حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون، وبالتالي فهي القاعدة الأساسية في تطبيق اللامركزية الادارية التي نص عليها دستور فبراير 1989 في مادته السادسة عشرة. كما تعتبر الخلية الأساسية للشعب (*)، كما لها إقليم وإسم ومركز. وتتشكل من جهازين رئيسيين هما : المجلس الشعبي البلدي المنتخب، والهيئة التنفيذية، كما أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله لا يتم إلا بموجب مرسوم يتخذ بناء علي قرار وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي بعد أن يشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح، وهذا لتفادي الفوضى الادارية وتحديد وضبط صلاحيات الهيئات المحلية.

أما فيما يخص هيئات البلدية. فإن التنظيم الاداري البلدي يتكون من المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الجهاز الأساسي في البلدية والوسيلة الرئيسية لتحقيق اللامركزية وتجسيد مبدأ المشاركة الجماعية.

لا سيما والبلاد تعرف تغييرات كثيرة في القوانين التنظيمية الخاصة بالجوانب السياسية والادارية والاقتصادية. لذلك فالمجلس الشعبي البلدي على ضوء الاصلاحات الجديدة، يصبح الهيئة الأساسية لتجسيد أهداف التغيير والأداة الأساسية لتحقيق مبدأ الديمقراطية الذي يعتبر أساس أي اصلاح إداري جذري وأصيل.

---

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (الجريدة الرسمية، قانون رقم 08/90 المؤرخ بتاريخ 07 أفريل (1990) يتعلق بقانون البلدية.

(*) - كلمة عامة وغير محددة على الاقل من الناحية القانونية والادارية.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، ويمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت ظروف البلدية ذلك، إما بطلب من رئيسه، أو من ثلث اعضائه أو من الوالي (1).

ويتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يوجه الاستدعاءات للاعضاء ويدونها في سجل المداولات، ويجب أن ترفق هذه الاستدعاءات بجدول الاعمال قبل عشرة أيام على الاقل من موعد الاجتماع، ويمكن أن تخفض هذه المدة في حالة الاستعجال إلى ما يقل عن يوم واحد، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ الاجراءات الضرورية لتسليم الاستدعاءات، ويجب أن يعلق جدول الأعمال في مدخل قاعة المداولات وكذا في الاماكن المخصصة لاعلام الجمهور. ويدون المجلس الشعبي جدول الاعمال ويمكن له أن يدرج نقاط جديدة كلما دعت الضرورة.

لا يجتمع المجلس الشعبي البلدي ما لم يحضر أغلبية أعضائه الممارسين ومشاركتهم في الجلسة، وفي حالة عدم بلوغ النصاب القانوني بعد استدعائين بفارق ثلاثة أيام على الاقل بينهما، تكون مداولات المجلس صحيحة بعد الاستدعاء الثالث مهما كان عدد الحاضرين، وذلك حفاظا على سير أعمال البلدية وضمان استمرارية هذا المرفق في أداء مهامه وصلاحياته.

كما يجوز للعضو الذي يتعذر عليه الحضور في احدى الجلسات أن ينيب كتابيا أحد زملاءه للتصويت باسمه، ولكن لايجوز لنفس المنتخب البلدي أن يحمل أكثر من وكالة واحدة، ولا تصح إلا لجسلة واحدة حتى لا تتميع القضايا وتعم اللامبالاة.

نلاحظ أنه في القانون القديم قد منح تكرار استعمال الوكالة لأكثر من ثلاث جلسات متتالية في حين أن القانون الجديد جعل استعمال الوكالة مرة واحدة في جلسة واحدة. ولم يرد نص يمنع تكرار الوكالات لجلسات أخرى، وكان من الاول أن يحددها حتى لا تذهب الهيبة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي، خاصة إذا علمنا كثرة الغيابات والمبالغة في التوكل.

(1)- يلاحظ أن القانون القديم في مادته 79 قد جعل اجتماع المجلس الشعبي البلدي مرة كل شهرين، والقانون الجديد جعلها مرة واحدة كل ثلاثة اشهر، ربما يقصد من وراء منح البلدية فرصة للعمل اكثر، ويتجنب كثرة الاجتماعات غير المجدية التي طغت على أعمال الادارة.

كما نص القانون صراحة على ضرورة تكوين لجان بلدية دائمة ومؤقتة تختص بدراسة القضايا التي تهم البلدية، ولاسيما في المجالات الهامة مثل؛ الاقتصاد والمالية، والهيئة العمرانية والأشغال العمومية، والشؤون الاجتماعية والثقافية، وتتشكل هذه اللجان بمداولات المجلس الشعبي البلدي، ويمثل فيها التشكيلات السياسية ويرأس كل لجنة عضو منتخب بلدي، ويعينه المجلس الشعبي البلدي، وتعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه، ويمكن للرئيس أن يستعين باي شخص بحكم اختصاصه، لتقديم الاستشارات والمعلومات المفيدة للجنة.

نلاحظ على هذه اللجان التي نص عليها القانون أنها جاءت مكونة من ثلاثة لجان، بخلاف القانون القديم الذي نص على ستة لجان، كما أن القانون البلدي الجديد كان متاثرا أشد التاثير ومسايرا لروح الدستور الجديد من خلال النص على ضرورة مراعاة التمثيل النسبي للتشكيلات السياسية في هذه اللجان، حتى لا يقع احتكار لجهة معينة لهذا المجال أو ذاك.

أما فيما يتعلق بحل أو تجديد المجلس الشعبي البلدي، فإن ذلك لا يتم إلا في حالات معينة، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وفي حالة الاستقالة الجماعية لاعضاء المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة وجود إختلاف حاد بين أعضاء المجلس يحول دون السير العادي لهيئات البلدية، أو في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها، ولا يتم حل مجلس شعبي بلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية (*)، وإذا وقع حل مجلس شعبي، يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي، وتنتهي مهام المجلس المؤقت عند تنصيب مجلس بلدي جديد عن طريق انتخابات جديدة. وتجري الانتخابات طبقا للمادة 74 من قانون الانتخابات المؤرخ في 1989، وبعده يتولى المجلس المنتخب الجديد مهام البلدية حتى تاريخ التجديد العام للمجالس الشعبية المنتخبة (**).

أما بشان مداولات المجلس الشعبي البلدي، فاول ملاحظة يمكن ابداؤها في هذا المجال، هو النص القانوني في التصريح على ضرورة أن تجري المداولات باللغة العربية، وهو الامر الذي لم يكن موجود من ذي قبل، ولكن الشيء المهم بعد النص هو ما مدى

(*) - ولأسباب سياسية تم حل العديد من المجالس الشعبية البلدية والولائية، التي كانت تابعة للحزب المحلول الجبهة الاسلامية للانقاذ -FIS-.

(**)- في منتصف عام 1995 انتهت مدة الانتخابات الخاصة بالجماعات المحلية، فعوضت بمجالس تنفيذية معينة من الجهات الوصية.

تطبيقه في إدارتنا ؟ أما قرارات المداولات فإنها تتخذ بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يرجع صوت الرئيس، وتسجل هذه المداولات وفق ترتيب زمني في سجل يرقمه ويؤشره رئيس المحكمة، ويوقع عليها اثر الجلسة جميع المنتخبين البلديين الحاضرين.

إن تأشيرة المحكمة لم يكن وارد في القانون القديم، فهل يعني هنا ادخال نوع من الرقابة القضائية ؟ أم هو لاعطاء شرعية للقرارات المتخذة من طرف المجلس ؟

يمكن القول أن هذا التأشير يعطي للمداولة حجية اثبات في حالة وجود نزاع، لا سيما وأن البلدية عرفت وستعرف تشكيلات سياسية مختلفة ومتناقضة قد تؤثر على السير الحسن للمجالس الشعبية البلدية، وبالتالي فالرقابة القضائية ضرورية في ظل الظروف الجديدة التي تعيشها البلاد، شرط أن يكون القضاء مستقلا ونزيها.

كما أنه لا تنفذ المداولات التي تكون خارجة عن اختصاص المجلس الشعبي البلدي، أو تلك التي تكون خارج نطاق الشرعية القانونية - المذكورة أنفا - وتبطل المداولات التي يشارك في اتخاذها من له مصلحة من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أو كانوا وكلاء، سواء يبطلها الوالي، أو بطلب قضائي من صاحب المصلحة المتضرر.

كما أن الحل الذي جاءت به المادة 46 من القانون البلدي الجديد، والقاضي بإمكانية اللجوء للقضاء في حالة النزاع بين المجلس المنتخب والوالي، حل مقبول ومنطقي بشرط ضمان استقلالية القضاء، وخاصة وأن البلاد تعيش تجربة التعددية السياسية التي لها تاثيرات على الإدارة المحلية، ولذلك نرى أن الرقابة القضائية -كما قلنا سابقا- عامل أساسي لضمان التسيير الفعلي للادارة وإحترام قوانينها التنظيمية.

وبالاضافة إلى المجلس الشعبي البلدي، فإن هناك الهيئة التنفيذية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويعاونه في ذلك نائب أو أكثر حسب عدد المنتخبين بالمجالس البلدية.

ويتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لقانون الانتخابات، حيث أن القائمة الفائزة بالأغلبية يعين منها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتطبيقا لمبدإ التعددية السياسية وقوانين اللعبة الديمقراطية.

غير أننا نلاحظ بعض التناقضات بين النص المعدل والمتمم لقانون الانتخابات، والذي ينص على أن الترتيب المقدم بالقائمة هو الذي يسرى عند تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، أي أن القائمة الفائزة يكون منها الرئيس والنواب بحسب الترتيب المقدم للجنة الولائية للانتخاب، في حين نرى المادة 48 من القانون البلدي لعام 1990، تنص على أنه : "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضو من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي".

يعني أن نص المادة يسمح للفائزين بحق اختيار رئيس من بينهم، بغض النظر عن الترتيب المقدم في القائمة.

أما فيما يتعلق باختصاصات رئيس المجلس البلدي فهي عديدة ومتداخلة، حيث أن هناك اختصاصات محلية، واختصاصات متصلة بتمثيل الدولة على مستوى البلدية، فالاختصاصات المحلية لرئيس البلدية، أنه يمثل البلدية في جميع أعمال الحياة المدنية، ويقوم بجميع الاعمال الخاصة بالمحافظة على الاموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإداراتها، كما يعد ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها. أما اختصاصاته المتصلة بتمثيل الدولة على مستوى البلدية. كالقيام بنشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية والسهر على حسن النظام والامن البلدي وكذلك الاهتمام بمهام اختصاصات الحالة المدنية والضبط الاداري والضبط القضائي.

نرى من خلال الازدواج الوظيفي لرئيس البلدية، أنه يتمتع بصلاحيات واسعة في مختلف الميادين، وذلك حتى يتسنى له ممارسة مهامه وأداء وظائفه على أحسن جه، ولكن القانون أكد على ضرورة وجود مداولات المجلس الشعبي البلدي، كي يسمح لهذا الاخير من المشاركة في إدارة شؤون البلدية، عكس ما كان عليه الامر من الناحية الواقعية في ظل النظام القديم. هذا بالإضافة إلى مشكلة الوصاية المشددة التي ضربت

على رئيس البلدية، ورقابة الوالي على أعمال وقرارات الجهاز التنفيذي البلدي، والتي تحد من فعالية هذا الاخير.

كما نعلم أن للوصاية هدف مزدوج : الهدف الاول، يمكنها من تامين شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية. أما الهدف الثاني فيتمثل في السهر على تامين الإدارة الجيدة للمجموعات اللامركزية. والواقع إن زيادة صلاحيات السلطات المحلية لا تفيد في شيء إذا ما أخضعنا قراراتها لرقابة صارمة. لذلك يجب التخفيف من سلطة الوصاية على الهيئات المنتخبة.، لان فرض الوصاية الصارمة يمكن أن يؤدي إلى إنكار اللامركزية الادارية.

أما اختصاصات البلدية حسب القانون الجديد فهي متعددة، فهناك مهام في مجال التهيئة العمرانية، والتنمية المحلية، واختصاصات في ميدان التعليم والتكفل الاجتماعي، إلى جانب حفظ النظام والاستثمارات الاقتصادية والانماء الاقتصادي للبلدية.

إن الاصلاح الاداري البلدي الذي نص عليه قانون البلدية لعام 1990، يوحي إلى تحقيق إدارة محلية فعالة وقادرة على تخطي مختلف المصاعب التي تواجه الهيئات المحلية في ظل التغيرات الجديدة.

إن القانون التنظيمي الجديد للبلدية، له مزايا ومحاسن، تتمثل أساسا في كونه اعتبر البلدية هيئة إدارية لا مركزية وأداة أساسية لتحقيق إرادة الشعب، وتجسيد مبدأ الديمقراطية، والتخلص من المراقبة الحزبية التي كانت سائدة في نظام الحزب الواحد.

كما أن الاصلاح الاداري البلدي يعبر عن وضع حد للممارسات التي كانت سائدة في الماضي مثل الرشوة والجهوية، بواسطة المراقبة المركزية وبمراقبة الاحزاب المختلفة التي ستعيشها البلديات الجزائرية، وهذا لاعادة الثقة للمواطن في الدولة والادارة، ورفع كل الاسباب التي جعلت أغلبية المواطنين يفقدون ثقتهم في الدولة.

وبالرغم من المزايا والمحاسن التي جاء بها القانون البلدي لعام 1990، إلا أنه لا يخلو من بعض النقائص والمطبات، حيث أنه لم يراع التغيير الهيكلي والوظيفي للهيئات المحلية التي أصبحت لا تتماشى والتغيرات السياسية والاقتصادية الجديدة، كما أنه لم يركز على مسالة إعادة الثقة للمواطن في الادارة والقضاء على الأسباب التي جعلت المواطن يفقد ثقته في الدولة. كما أن الاصلاح البلدي لم يراع الجانب المالي للبلديات في ظل الظروف الصعبة التي ستعرفها من جراء تطبيق مبدأ إقتصاد السوق، خاصة وأن الخطاب السياسي يلح دائما على الانفتاح الاقتصادي.

كما نلاحظ في الاصلاح الجديد غياب الثقافة الادارية المعاصرة التي تقوم على الأساليب الادارية العلمية، واحترام العلاقات الانسانية في المعاملات الادارية، وتهدف إلى التغيير الجذري في مبادئ التسيير والتنظيم الاداريين مع مراعاة العامل البيئي في إقامة إدارة فعالة ومتطورة تتماشى والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحاطة بها (1).

(1)- للمزيد من المعلومات حول دور العامل البيئي في الادارة راجع :

-فيرل هيدي، المرجع السابق ذكره، ص 51.

- صقر عاشور، المرجع السابق ذكره، ص 113.

## الخلاصة والاستنتاجات :

تتمثل النتائج الاولى المستنتجة من هذا الفصل الخاص بالاصلاح السياسي الذي انتهجته الدولة الجزائرية لحل أزمتها المتشعبة والمعقدة في آن واحد في محاولة الوضع المتدهور في مختلف المجالات، وتصحيح الانحرافات في ممارسة السلطة وتنظيمها وتسيير البلاد.

فالاصلاح السياسي حسب دستور 1989، هو محاولة لتجسيد مبادئ الديمقراطية، والشورى والتعددية في تسيير أمور المجتمع، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والاهتمام بالمشاركة الجماعية، وضمان الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

إن الاهداف العامة للاصلاح السياسي حسب دستور فبراير 1989 تتمثل في ثلاثة محاور أساسية هي : حرية التفكير، والابتكار في المجالات الفنية، والعلمية، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 36 في الفقرة الاولى من الدستور 1989حيث جاء ما يلي : «حرية الابتكار الفني والعلمي مضمونة للمواطن»، وحرية الرأي في إنشاء الجمعيات المختلفة، وبالاضافة إلى حق إنشاء أحزاب سياسية دون المس بثوابت الشعب الحضارية والوطنية.

ومن الحلول السياسية التي تضمنها الدستور أيضا، كإصلاحات سياسية، هي محاولة الفصل بين سلطات الدولة، والتقليص من دور السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، وفي هذا الاطار يتمتع المجلس الشعبي الوطني، الذي أصبح الآن مجلس انتقالي موجه، بكل السيادة في المجال التشريعي، ويراقب عمل الحكومة عن طريق مناقشة برنامجها ومتابعتها ميدانيا.

والنتيجة الاخرى التي يمكن أن نستخلصها من هذا الفصل تتمثل في الاصلاح الاداري الذي حاولت الدولة من خلاله إقامة إدارة فعالة لمسايرة التغيرات السياسية الجديدة القائمة على فكرة التعددية السياسية والحزبية.

إن التغيير الاداري الجديد والمتمثل أساسا في اصلاح قانوني البلدية والولاية هو محاولة من طرف السلطة لتحقيق التنسيق بين العمل السياسي المتمثل في التعددية السياسية والعمل الاداري الذي عرف بعض التغيرات.

ومع كل ذلك، فمسالة الوصاية المركزية لا زالت حجرة عثر أمام المجالس المحلية المنتخبة، مما ينعكس سلبا على التنمية والتطور والعمران بصفة عامة.

وصفوة القول، إن الاصلاحات السياسية التي عرفتها البلاد في أواخر الثمنينات وبداية التسعينات، بقدر ما كانت لها إنعكاسات إيجابية خاصة في مجال فتح المجال للمعارضة لابداء آرائها في الاصلاحات المطبقة، بقدر ما كانت لها إنعكاسات سلبية عديدة نذكر منها على وجه الخصوص أن الاصلاحات الادارية تسير في واد والاصلاحات السياسية تسير في واد آخر، بل لا نغالي إذا قلنا بان الاصلاحات الحالية بعيدة كل البعد عن ما يريده الشعب الجزائري وهو إحترام إرادته وعدم مصادرة أفكاره باسم النخبوية أو باسم رفض الغوغائية الموجهة له.

وهذا ما سنحاول أن ندرسه في الفصل الرابع الخاص بالادارة في ظل التعددية السياسية.

# الفصل الرابع

# الإدارة الجزائرية في ظل التعددية السياسية.

تعتبر عملية الانتخابات في الجزائر التجسيد الحقيقي لتطور المسار الديمقراطي وتحقيق أهداف الاصلاحات السياسية التي حاول النظام من خلالها إظهار نيته في توسيع المشاركة وتطبيق الديمقراطية السياسية. وعليه قام النظام -بضغط من المعارضة آنذاك- بتغيير القوانين الانتخابية حسب السياسة الجديدة، وتنظيم انتخابات محلية وتشريعية.

ولذلك سنحاول في هذا الفصل أن نتطرق إلى أهم التغيرات التي نص عليها قانون الانتخابات، مرورا بنتائج الانتخابات المحلية، ثم نتطرق إلى الانتخابات التشريعية التي أدت إلى ظهور أحزاب سياسية على الساحة السياسية. وبذلك نكون قد ربطنا الجانب النظري بالجانب التطبيقي.

وفي العنصر الثاني من فصلنا سنحاول أن نتطرق إلى بروز الأزمة السياسية وانعكاساتها السلبية على عملية الاصلاح الاداري.

وفي الاخير، سنحاول ضبط وتحديد المشكلات التي تعيشها الادارة الجزائرية في ظل التعددية السياسية مع وضع خلاصة وحوصلة للاستنتاجات التي توصلنا إليها من خلال هذا الفصل الرابع.

## - الانتخابات المحلية والتشريعية -

بعد المصادقة على دستور فبراير 1989 وإرساء القواعد التنظيمية الجديدة للدولة، قام النظام السياسي بتعديلات واصلاحات في القوانين التنظيمية للدولة، الهدف منها تجسيد قواعد ومبادئ الديمقراطية وتحقيق مشاركة سياسية أوسع لمختلف التيارات والاتجاهات السياسية المتباينة.

وفي إطار هذه التعديلات القانونية، تمت المصادقة على قانون الانتخابات الجديد، قصد إجراء أول انتخابات تعددية في الجزائر. وبالفعل جرت أول انتخابات تعددية بتاريخ 12 جوان 1990، وكان القصد منها تطبيق قواعد الديمقراطية التي نص عليها دستور 1989، وإعطاء حرية للشعب في اختيار ممثليه، ودعم سيادة الشعب واحترام اختياراته الحرة.

كان من المنطق سياسيا وتنظيميا أن تطرأ على القوانين الانتخابية تغيرات جوهرية بعد الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى نظام تعددي الأحزاب. وكان أول قانون يتضمن هذه التعديلات هو قانون الانتخابات الذي صيغ في 5 محرم عام 1410 هـ الموافق 7 أوت 1989 (1)، والذي يلغي أحكام قانون الانتخابات السابق المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1400 هـ الموافق 25 أكتوبر 1980م.

وبالاضافة إلى التعديلات الشكلية المتعلقة بعملية الترشيح وشروطه، والتصويت وحقوقه وواجباته، ثم الرقابة لضمان السير الحسن للعمليات الانتخابية. فإن أول تعديل أساسي في هذا القانون، هو حق الترشيح للجميع سواء كان الترشيح من طرف جمعية ذات طابع سياسي، أو عن طريق الترشيح الحر، والهدف منه هو إلغاء الطريقة السابقة التي بموجبها يرشح الحزب أشخاص لتولي مناصب المجالس المحلية أو المجلس التشريعي الوطني، حيث تنص المادة 66 من القانون رقم 89-13 المؤرخ في 5 محرم 1410 هـ الموافق 7 أوت 1989م والمتضمن قانون الانتخابات مايلي : «... في حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشيح تحت رعاية جمعية ذات طابع سياسي، ينبغي أن تدعم بتوقيع 10٪ على الأقل من ناخبي دائرته الانتخابية على ألا يجعل العدد من خمسين ناخبين أو يزيد عن 500 ناخب» (2).

أما نمط الاقتراع الذي نص عليه القانون، طبقا للمادة 61 هو طريقة الاقتراع النسبي لمدة خمس سنوات على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد،

---

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 89-13 أوت (1989)، المؤرخ في 5 محرم عام (1410 هـ) الموافق 7 أوت، (1989). المتضمن قانون الانتخابات (الجريدة الرسمية، عدد 82، السنة السادسة والعشرون، الصادرة بتاريخ 7 أوت، (محرم). 1989).

(2)- ج.ج.د.ش، (الجريدة الرسمية، عدد 82، الصادرة بتاريخ 7 أوت 1989)، المرجع السابق ذكره، ص 854.

وينطبق ذلك على المجالس الشعبية البلدية والولائية. أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فتتضمن المادة 84 من نفس القانون على نفس النمط مع استثناء طفيف هو أن الاقتراع يجرى في الدوائر الانتخابية التي تتوفر على مقعد واحد على اسم بالأغلبية في دور واحد.

كما يسمح القانون للمترشحين أو ممثليهم المشاركة في عملية الفرز والإطلاع على النتيجة النهائية مباشرة بعد انتهاء العملية، حيث تنص المادة 49 من قانون الانتخابات على مايلي : «يحق لكل مترشح أو ممثله المؤهل قانونيا في نطاق دائرته الانتخابية أن يراقب جميع عمليات التصويت، وفرز الأوراق، وتعدد الأصوات في جميع القاعات التي تجري بها هذه العمليات، وأن يسجل في المحضر كل الملاحظات أو المنازعات المتعلقة بسير العملية».

كما نص القانون أيضا على رئاسة اللجنة الادارية البلدية من طرف رجال القضاء، والهدف من وراء ذلك هو احترام القانون وضمان نزاهة العمليات الانتخابية، وتتكون اللجنة من قاضي يتولى رئاسة هذه اللجنة ومن رئيس المجلس الشعبي البلدي و ممثل الوالي، وناخبين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتمثل دور اللجنة في اعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية كما تسهر على السير الحسن للانتخابات ومراقبتها والبث في قضايا الاعتراضات (1).

والجديد أيضا في هذا القانون هو قضية التصويت بالوكالة، حيث أن القانون يسمح بالتصويت بواسطة الوكالة للمواطنين القاطنين في الخارج، ولأعضاء الجيش الشعبي الوطني أو سلك الأمن الوطني، وللعمال الذين هم في تنقل وللمرضى والعجزة، وكذلك إلى أفراد الأسرة الذين بإمكانهم التصويت بالوكالة، ويعفى الزوج أو الزوجة من هذا الاجراء. هذه النقطة القانونية أثارت العديد من الاختلافات والانتقادات من طرف المنظمات النسوية وبعض الأحزاب السياسية، حيث أعتبرت القانون عائقا ويتناقض وحقوق المرأة التي سوف تمارس عليها السلطة الأبوية أو الزوجية. كما أعتبروا هذه المادة مخالفة لمبادئ الديمقراطية والحريات الفردية.

إن قضية التصويت بالوكالة لها ايجابياتها وسلبياتها، فمن جهة أولى، تعتبر عملية ايجابية بالنسبة للمواطنين القاطنين في الخارج ولأعضاء الجيش وسلك الأمن الوطني وللمرضى والعجزة، وهذا لتحقيق مبدأ المشاركة الانتخابية وتوسيعه، ومن جهة ثانية، فهي عملية سلبية ومتناقضة وحقوق المرأة التي سوف تمارس عليها السلطة الأبوية أو الزوجية، وبالتالي هنا فالتصويت بواسطة الوكالة يسيء لمبادئ الديمقراطية والحريات الفردية.

(1)- ج.ج.د.ش، (الجريدة الرسمية، عدد 82، الصادرة بتاريخ 7 أوت 1989)، المرجع السابق ذكره، ص 852.

## الانتخابات المحلية.

وتطبيقا للدستور الجديد والقوانين التنظيمية الجديدة للنظام السياسي الجزائري، جرت أول انتخابات تعددية في جوان 1990 على المجالس الشعبية البلدية والولائية، والتي تقدر بـ 1541 مجلسا شعبيا بلديا، و48 مجلسا شعبيا ولائيا.

إن المناخ السياسي الذي ميز هذه الانتخابات الأولى في تاريخ النظام السياسي الجزائري، هي أنها جرت في ظروف عادية وتنافسية. أما من جانب المشاركة كانت معقولة مقارنة بما يجري في العالم وقد قدرت بـ 65.15٪ من المسجلين الذين بلغ عددهم 12841769 مسجلا، أي ما يقدر بـ 8366760 ناخب. كما قاطعت بعض الاحزاب السياسية (*) هذه الانتخابات المحلية وأعتبرتها عملية استراتيجية للسيطرة والتحكم في العملية السياسية من قبل السلطة الحاكمة، وتنظيم الخريطة السياسية للبلاد حسب أهدافها المستقبلية. وقد دعت هذه الاحزاب المقاطعة للانتخابات المحلية، خاصة منها حزب القوى الاشتراكية (F.F.S)، وحزب الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر (M.D.A) إلى التسبيق بالانتخابات التشريعية من خلال انتخاب مجلس وطني تاسيسي، أو المرور إلى الانتخابات الرئاسية. فقد ألح السيد حسين آيت أحمد رئيس حزب القوى الاشتراكية (F.F.S)، إلى فكرة المجلس التاسيسي، أما السيد أحمد بن بلة رئيس الحركة من أجل الديمقراطية (M.D.A) فقد دعى إلى فكرة إجراء إنتخابات رئاسية (1).

أسفرت الانتخابات المحلية في جوان 1990 عن فوز للجبهة الاسلامية للإنقاذ (F.I.S) بنسبة قدرها 54.25٪ بعدد اجمالي وصل إلى 4.331.472 صوت، وفيما يخص المجالس الشعبية البلدية اعطتها الاغلبية في 855 بلدية، وقد فازت الجبهة الاسلامية للانقاذ أيضا بـ 32 مجلس شعبي ولائي بنسبة 57.44٪ بعدد أصوات قدرت بـ 4.520.668 صوتا (2)، وجاءت في المرتبة الثانية جبهة التحرير الوطني (F.L.N) وذلك بإحرازها على 487 مجلسا شعبيا بلديا بنسبة 28.13٪ وبعدد أصوات وصل إلى 2.245.798 صوت وقد فازت أيضا جبهة التحرير

---

(*) عبر عن مقاطعة الانتخابات المحلية على الاخص حزبان هما : حزب القوى الاشتراكية (FFS) بقيادة آيت أحمد، وحزب الحركة من اجل الديمقراطية (MDA) بقيادة أحمد بن بلة، لانهما دعيا إلى التسبيق بالانتخابات التشريعية، أو بالانتخابات الرئاسية.

(1)- محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والازمة السياسية (تشريح وضعية)، الجزائر : مطبعة دحلب، 1993، ص 89.

(2)- **جريدة الشعب اليومية التي تصدرها الجزائر، العدد 1936 بتاريخ 21 جوان 1990، ص 1.**

الوطني بـ 14 مجلسا شعبيا ولائيا أي بنسبة 27.53٪. وفي المرتبة الثالثة جاء الاحرار بـ 106 مجلسا شعبيا بلديا بنسبة قدرها 11.66٪ أي 931.278 صوتا (1) أما في المركز الرابع حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية (R.C.D) حيث تحصل على 87 مجلسا شعبيا بلديا بنسبة 2.08٪ بعدد أصوات 166.104 صوتا. أما الحزب الوطني للتضامن والتنمية (PNSD) فقد تحصل على نسبة 1.64٪. بينما لم يتحصل الحزب الاجتماعي الديمقراطي (P.S.D) إلا على نسبة 1.05٪، وحزب التجديد الجزائري (P.R.A) بنسبة 0.2٪. أما الاحزاب الاخرى كانت نتائجها ضعيفة، فحزب الطليعة (P.A.G.S) لم يحقق أي انتصار حيث لم يبلغ نسبة نجاحه إلا 0.30٪، وقد بلغت نسبة هذه الاحزاب 3.58٪ (2)، (انظر ما هو مبين في الجدول رقم 5)،

إن نتائج الانتخابات المحلية لعام 1990، أدت إلى انتصار الجبهة السلامية للانقاذ، وانهزام جبهة التحرير الوطني في أول اقتراع تعددي، كما أسفرت هذه النتائج في تغيير المجال السياسي والخريطة السياسية للبلاد، وأدت إلى ظهور قوى سياسية جديدة. وترجع عوامل انتصار الجبهة الاسلامية للانقاذ بنسبة أكثر من 54٪ من عدد المجالس الشعبية البلدية، وما يقارب من 57.44٪ من عدد المجالس الشعبية الولائية إلى الوضع المزري الذي تعيشه البلاد من جهة، ثم إلى الانحراف في السلوك السياسي للنظام منذ الاستقلال إلى تاريخ هذه الانتخابات، وفشل هذا الاخير في تجسيد البرامج والسياسات كما تقتضيها قواعد الديمقراطية من جهة ثانية بالإضافة إلى ذلك التنظيم المحكم الذي تميز به عمل الجبهة الاسلامية للانقاذ بالرغم من المدة القصيرة جدا (*).

سجلت نتائج الانتخابات المحلية عدة ردود أفعال متباينة، فهناك من اعتبرها تجسيدا للديمقراطية، في حين يراها البعض أنها خطرا على مستقبل الجزائر والعودة إلى نظام الحزب الواحد. بعد الاعلان عن هذه النتائج كان تصريح الحكومة آنذاك ايجابيا حيث عبرت عن ايجابيات التنظيم لعملية الانتخابات ونجاحها في مواصلة المسار الديمقراطي في البلاد.

أما حزب جبهة التحرير الوطني فقد أثار في بيانه إلى عدم نزاهة عملية الانتخابات وإلى التجاوزات التي حصلت أثناء الانتخابات، أما السيد حسين آيت

(1)- جريدة الشعب اليومية التي تصدرها الجزائر، العدد 1932 بتاريخ 16-17 جوان 1991، ص1.

(2)-Jacques Fontaine, "Les élections Législatives Algériennes resultats du premier tour", décembre 1991, monde arabe, Maghrek Machrek, janv, mars 1992, n 135, p.156.

(*)- لكن لا ننسى ان العمل الاسلامي الدعوي والاصلاحي بدأ منذ زمن بعيد، وخاصة في بداية الاستقلال على يد محمد البشير الابراهيمي والعرباوي، ومصباح، ومالك بن نبي، وهناك الاسماء التي لم نذكرها.

أحمد رئيس حزب جبهة القوى الاشتراكية المقاطعة للانتخابات المحلية، فقد اعتبر نجاح الجبهة الاسلامية للانقاذ نتيجة المعارضة الشعبية لحكم جبهة التحرير الوطني! (1). أما موقف السيد أحمد بن بلة رئيس الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر، فقد اعتبر ضعف المشاركة في الانتخابات المحلية التي تقدر بنسبة 65.15٪ استجابة لمقاطعة حزبه للانتخابات! أما موقف حزب الطليعة الاشتراكية الحائز على نسبة ضعيفة في الانتخابات فقد اعتبرها كارثة لمستقبل الجزائر. علما وأن الحزب الشيوعي الجزائري منذ تاسيسه في الثلاثينات إلى اليوم (2) وأطروحته واحدة.

أما بالنسبة لردود الفعل الدولية برز بشكل أساسي الموقف الفرنسي، وقد تميز الموقف الفرنسي بالتخوف من فوز الجبهة الإسلامية للانقاذ، فقد توقع اليميني المتطرف "لوبان" تصاعد موجة الهجرة الجزائرية اتجاه فرنسا، أما "شيراك" الوزير الاول الفرنسي السابق (*) فقد اعتبر نتائج الانتخابات تعكس المشكلات العريضة التي يعانيها الوضع الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر. أما الموقف الرسمي لفرنسا فقد عبر عنه "ميتران" رئيس فرنسا أن بلاده ستقبل ما سيقبله الجزائريون (3).

كما عبرت بعض الصحف الدولية على نتائج الانتخابات المحلية معلقة في ذلك على فوز الجبهة الإسلامية للانقاذ في هذه الانتخابات، إذ جاء في جريدة التايمز اللندنية أن فوز الجبهة الإسلامية للانقاذ سيكون له تاثير على الدول المجاورة مثل تونس والمغرب، وعبرت على أن هذا الفوز للاسلاميين سوف يعيد الامل للجماعات والتنظيمات الاصولية، كما وصفت جريدة لوس انجلس تايمز الامريكية انتصار الاسلاميين في الجزائر بانه صدمة لفرنسا بحكم أن فرنسا لا تزال ترتبط بعلاقات ثقافية وحضارية قوية مع الجزائر (4).

أما ردود الفعل العربية والإسلامية على المستوى الشعبي مؤيدة لنتائج

---

(1)- طرّاد حمادة، «قراءة في مواقف الأطراف المحلية والعربية وتقدير احتمالات المستقبل»، مجلة العالم المدينة ؟ . العدد 332، جوان 1990، ص13.

(2)- راجع اطروحة هذا الحزب في الرسالة الجامعية الاتية.

-Mahleine Djebailli, "Monographie de l'idéologie du P.C.A - PAGS (1962)1978), thèse doctorat en science politique, I.E.P, Grenoble, avril (1979), 443p.

(*)- انتخب أخيرا، رئيسا لفرنسا (ماي - جوان 1995).

(3)- طرّاد حمادة، المرجع السابق ذكره، ص14.

(4)- حسن أمين، "الجزائر ... والخيار الإسلامي"، مجلة العالم، المدينة ؟، العدد 332، جوان 1990، ص17.

الانتخابات، فالتيار الشعبي الغالب في العالم العربي والإسلامي يميل إلى تاييد القوى الإسلامية التي تبرز قوتها على مستوى الشارع الوطني في أكثر البلدان العربية والإسلامية وهذا ما عكسته وسائل الإعلام المختلفة.

إن موقف النظام السياسي الجزائري وتعامله مع المتغيرات السياسية التي أفرزتها نتائج الانتخابات المحلية غير المتوقعة لديه، أخذ طابع التكتيك السياسي، للحفاظ على استقرار النظام، وحماية مصالحه، لذا قام النظام السياسي بسن عدة نصوص قانونية، تقيد عمل المجالس الشعبية المنتخبة، وهذا بتوسيع صلاحيات واختصاصات الولاة والسلطة المركزية على حساب عمل المجالس الشعبية المنتخبة، ناهيك عن العراقيل الاخرى.

وقد حدد بعض رؤساء البلديات والمجالس الشعبية المنتخبة الولائية لاسبوعية النور المحظورة في عددها الرابع عشر، مجموعة من القوانين التي نصبت للحد من صلاحيات البلديات، ومن بين هذه القوانين :

1/ قضية الانتداب، فهذا الاخير حصر في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط، وهذا ما كان له التاثير السلبي على سير مصالح البلدية.

2/ قانون السكن، جرد هذا القانون البلديات من صلاحيات توزيع السكن وجعلها محصورة في ديوان الترقية والتسيير العقاري، بينما للوالي الحق في توزيع حصته المقدرة بنسبة 15 بالمئة.

3/ قانون التوجيه العقاري، هذا القانون حرم على البلدية التصرف في الاراضي الواقعة على ترابها، مما حرمها من إنشاء المشاريع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

4/ البرامج التنموية، فلقد أصبح تسجيل المشاريع والبرامج من صلاحيات الولاية.

5/ احداث الدوائر الجديدة - لتطبيق الخناق على البلديات.

6- الميزانية، رغم الوعود بإلغاء الديون وتدعيم الميزانية إلا أنه لم يقدم للبلديات شيئا يذكر، إذ تميز الوضع المالي للبلديات بعجز مالي كبير لم يسمح لها بمتابعة وإنجاز المشاريع المخططة من قبل المجالس البلدية السابقة.

وأمام هذه العراقيل والضغوطات، والحد من الصلاحيات والادوار المناطة بالمجالس الشعبية المحلية المنتخبة لتقييد عمل وحركة الحزب الفائز في الانتخابات المحلية، وقدمت لائحة احتجاج وتنديد من طرف الجبهة الاسلامية للانقاذ إلى رئاسة الجمهورية، تعبر فيها عن التجاوزات التي تتعرض لها المجالس المنتخبة في تادية وظائفها وصلاحياتها، ومن بين ما جاء فيها ما يلي :

1/ وضع حد للتقنيات التي توضع بذهنية الحزب الواحد وتطغى عليها الانتهازية التشريعية كمشروع تعديل قانون الانتخابات حتى لا يصبح القانون أداة صراع سياسي تستعمل ضد الحلول المنتخبة.

2/ وضع حد لتجاوزات السلطة التنفيذية على القوانين، مثل فرض سلطة الدوائر على البلديات دون أي إسناد قانوني.

3/ وضع الإدارة المحلية في طاعة المجالس المنتخبة وضرورة تجاوب الإدارة المركزية مع قرارات المتخبين.

4- التقرير الفوري لإنتداب النواب على مستوى البلديات والولايات حتى يتسنى لهم خدمة مصالح الشعب على أحسن وجه.

5/ إعفاء المجالس المنتخبة من كل الديون الموروثة عن العهد السابق وتكفل السلطات المركزية بتسديدها.

6/ رفع كل العراقيل القانونية والبيروقراطية التي يفرضها القابض البلدي والمقيدة للتصرفات المالية لرئيس المجلس الشعب البلدي بصفته أمر بالصرف حتى يتمكن من تسخير الاموال لخدمة مصلحة الشعب.

7/ إلغاء قانون الإحتياطات العقارية، وإبقاءها تحت سلطة البلدية لانها تعبر

---

عن التدخل التعسفي للسلطات في توزيع أراضي البلدية.

8/ إعادة سلطة القرار للمجالس المنتخبة في الميدان الاجتماعي والثقافي كالتشغيل والسكن والصحة والتربية ووضع حد لتجاوزات الهيئات التنفيذية في هذا المجال.

9/ وضع حد للاستفزازات والإهانات التي يتعرض لها منتخبي الشعب من طرف بعض عناصر الامن والدرك (1).

تعبر هذه المطالب عن العراقيل التنظيمية والبيروقراطية التي واجهت المجالس المحلية المنتخبة في تسيير أمور وشؤون البلديات وتحقيق وظائفها وتنظيم الهيئات المحلية، إلا أن هذه المطالب لم تلق ردا من رئاسة الجمهورية.

تعتبر المطالب التي قدمت في شكل لائحة تنديد من طرف الجبهة الإسلامية للانقاذ إلى رئاسة الجمهورية ضرورية وأساسية لحزب سياسي يخوض معركة التسيير والبناء، إذ أن نجاح حزب ما في تحقيق مطالب الجماهير، يستلزم لذلك الحزب موارد مالية وبشرية، وصلاحيات في التسيير وإتخاذ القرارات، والتقليص من سلطة الوصاية إلا أن ما حدث في الجزائر بعد الانتخابات المحلية هو فرض عراقيل بيروقراطية وقانونية على الهيئات المنتخبة وتقييدها تقنيا وماليا، الامر الذي أدى إلى احتجاج الجبهة الإسلامية للانقاذ على تلك التجاوزات القانونية التي قامت بها السلطة التنفيذية.

(1)- تم اقتباس لائحة التنديد من جريدة المنقذ، لسان الجبهة الإسلامية للانقاذ. العدد 34، الخميس 22 نوفمبر 1990، ص3.

## الانتخابات التشريعية.

تعتبر الانتخابات التشريعية التجربة الثانية للمسار الديمقراطي والشوري في الجزائر، فبعد أن أكد رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد عن تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، حدد تاريخ تنظيمها في 27 جوان 1991 بالنسبة للدور الاول، ثم يليه الدور الثاني بعد ثلاثة أسابيع. وحسب القانون رقم 91-07 المؤرخ في 18 رمضان 1411هـ الموافق 5 أفريل 1991م (1)، المحدد للدوائر الانتخابية، فإن عدد المقاعد المطلوب شغلها لتجديد المجلس الشعبي الوطني هو 542 مقعدا، غير أن معارضة الاحزاب السياسية لهذا القانون أجلت هذه الانتخابات إلى 26 ديسمبر 1991 م بخصوص الدور الاول ويليه الدور الثاني بعد ثلاثة أسابيع من هذا التاريخ، وحدد عدد المقاعد بعد ذلك بـ 430 مقعدا، وهذا حسب القانون رقم 91-18 الذي يلغي أحكام القانون رقم 91-07 السابق ذكره.

إن تخفيض عدد المقاعد في المجلس الشعبي الوطني حسب ما نص عليه القانون رقم 91-18، يعود لربما إلى المصاريف التي قد تترتب عن العدد الضخم في المقاعد الذي حدده القانون رقم 91-07 من جهة، وإلى معارضة الاحزاب السياسية لبعض أحكام هذا القانون الاخير وخاصة منها طريقة تقسيم الدوائر الانتخابية من جهة ثانية.

لقد تعرض كل من قانون رقم 91-06 المؤرخ في 17 رمضان عام 1411هـ الموافق 2 أبريل 1991 م الذي يعدل القانون رقم 81-13 ويتممه، والمتضمن قانون الانتخابات، وقانون رقم 91-07 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية، إلى انتقادات من قبل الاحزاب المعارضة للحكم وأحدث جدلا في المجال السياسي للنظام.

إن التكتيك السياسي الذي حاول النظام من خلاله الوصول إلى تحقيق أهدافه الاستراتيجية في الانتخابات التشريعية، يقوم على تدعيم مناطق تواجد الحزب الحاكم واتاحة فرص أكثر لنجاحه واستقراره في الحكم، بالاضافة إلى تحطيم قوة الاحزاب الحائزة على أكبر عدد من المنخرطين، وتحقيق بذلك توازن سياسي داخل البرلمان.

---

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 91-07 أفريل (رمضان) سنة (1991) الموافق 5 أفريل (رمضان) عام (1991) يتضمن تقسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها لتجديد المجلس الشعبي الوطني (الجريدة الرسمية، عدد 15، السنة الثامنة والعشرين، الصادرة بتاريخ 13 أفريل (رمضان) 1991).

إن القانون الذي أحدث خلافات حادة بين السلطة والاحزاب خاصة الجبهة الاسلامية للانقاذ، هو قانون الدوائر الانتخابية الذي حدد عدد مقاعدها في الأول بـ 542 مقعدا، والذي يمثل هذا القانون أيضا عدد البرلمانيين، إذ اعتبر هذا القانون تدعيما لنفوذ السلطة ووسيلة للتحكم والسيطرة على العملية الانتخابية والسياسية وتوجيهها حسب نواياها السياسية، كذلك يعود رفض الاحزاب لهذا القانون بسبب عدم مشاركتها واستشارتها في اصدار هذا القانون ومناقشته.

وإذا أخذنا بعض أمثلة هذا التقسيم نجد أن الحزب الحاكم يرمي من وراء هذا القانون الحفاظ على مكانته في السلطة وإفشال الأحزاب المعارضة على احراز الاغلبية في البرلمان، فمثلا في ولاية تامنغست حددت بثمانية مقاعد، وولاية الجلفة بتسعة مقاعد وولاية ورقلة بنفس العدد، وولاية بشار بعشرة مقاعد، وولاية الاغواط باحد عشرة دائرة إنتخابية، كما أن منطقة القبائل حددت بعدد كبير من الدوائر الانتخابية وهذا ربما لتشجيع أو الخوف من جبهة القوى الإشتراكية (وحزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية) في الحصول على عدد من المقاعد في البرلمان وتفادي السيطرة المطلقة للجبهة الإسلامية للانقاذ، وتحقيق برلمان تعددي مع أغلبية نسبية للحزب الحاكم.

كما أن هذا القانون لم يراع الكثافة السكانية، وقام بتهميش المدن على حساب الارياف، مع أن تركز السكان في المدن وليس في الارياف، ولذلك اعتبر مقياس السكان بالنسبة للتمثيل في البرلمان قد أهمل لدرجة كبيرة. وهذا في نظر الجبهة الإسلامية للانقاذ، لا يوجد ما يبرره سوى أن الحكومة متحيزة ضدها لحساب الحزب الحاكم والاحزاب اللائكية التي تسمي نفسها بالديمقراطية، وهكذا اعتبر الانقاذيون الذين يملكون قوتهم في المدن الكبرى بان الحكومة تقوم بتزوير الانتخابات قبل أوانها (1).

وإذا أعطينا أمثلة، نلاحظ أن هناك مناطق توجد بها نسبة سكانية مرتفعة لم يات تمثيلها إلا بقدر قليل بالمقارنة مع بعض المناطق التي لا تعرف نفس الكثافة السكانية، فولاية تيزي وزو مثلا يقدر بحوالي 700000 نسمة، خصص لها 20 مقعدا، وبالمقارنة مع ولاية الجزائر العاصمة التي تقدر بحوالي ثلاثة ملايين نسمة خصص لها 21 مقعدا فقط ! وكذلك ولاية الجلفة خصص لها 09 مقاعد إلا أنها لا

---

(1)- محمد حسن بهلول، المرجع السابق ذكره، ص 108.

تضم نفس الكثافة السكانية بالمقارنة مع ولاية عنابة التي حدد لها 08 مقاعد فقط، والامثلة عديدة.

ونتيجة لذلك فإن أهداف قانون تقسيم الدوائر الانتخابية تتمثل أساسا في منح الفرصة للحزب الحاكم لإحراز أغلبية نسبية في البرلمان، وضرب الاحزاب السياسية التي تضم عددا كبيرا من المنخرطين فيها.

إن التفسير السياسي لقانون تقسيم الدوائر الانتخابية هو محاولة من النظام لتنظيم اللعبة السياسية الديمقراطية حسب نواياه السياسية واستراتيجيته القائمة على استقراره في الحكم وتوجيه العملية السياسية من جهة، ولضرب القوة السياسية والتنظيمية للأحزاب الفائزة في الانتخابات المحلية وتغيير صورتها تجاه المجتمع المدني والسياسي من جهة ثانية.

وبعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني برئاسة حكومة السيد مولود حمروش على قانون تقسيم الدوائر الإنتخابية، نددت بعض الاحزاب السياسية وعبرت عن رفضها لهذا التقسيم، باعتباره يوفر حظوظ نجاح أوسع للحزب الحاكم والبقاء في ظل النظام القديم، واعتبرته إجراء غير قانوني يتنافى وأساليب العمل الديمقراطي. ولذلك كونت عدة أحزاب تكتلا طالبت من رئيس الجمهورية بإعادة النظر في قانون تقسيم الدوائر، إلا أن هذا التجمع السياسي لم يحقق مطالبه بعد الرد السلبي لرئيس الجمهورية.

أما المعارضة الكبيرة لهذا القانون فقد جاءت من طرف الجبهة الإسلامية للانقاذ التي هددت بالاضراب السياسي في حالة عدم استجابة النظام لتغيير القانون، وبعد اقرار الاضراب من طرف المجلس الشوري للانقاذيين، شرعت الجبهة الإسلامية للانقاذ في الاضراب السياسي يوم 20 ذو الحجة 1411هـ الموافق 25 ماي 1991 دون أن تحصل على ترخيص من وزارة الداخلية (1).

وقد اعتبر الملاحظون هذا النوع من العمل السياسي، الذي قامت به الجبهة الإسلامية للانقاذ تحديا للحكومة، وامتحانا لمدى قدرتها على التحكم في الأوضاع،

(1)- انظر جريدة الخبر الصادرة في الجزائر، الثلاثاء 4 جويلية 1991، ص3.

كما اعتبروه أيضا مقياسا للعدد الشعبي الذي يضمه الانقاذيين بالمقارنة مع الاحزاب الاخرى (1).

أما موقف الاحزاب من الاضراب السياسي كان بصفة عامة سلبيا، باستثناء موقف حزب العمال (P.T)، التي تقوده السيدة لويزة حنون ذات الاتجاه التروتسكي الذي ساند الجبهة الاسلامية للانقاذ في بعض مطالبها. أما موقف حزب جبهة التحرير الوطني، الحزب الحاكم، كان معارضا. وكذلك الحال بالنسبة لحزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، وحزب القوى الإشتراكية. كما أن الحكومة اعتبرت المطالب التي قام عليها الاضراب غير قانونية، وكان موقفها سلبيا أيضا من الاضراب السياسي.

وبالرغم من المواقف السلبية للأحزاب والنظام تجاه الاضراب السياسي للانقاذيين والاتصالات السرية والعلنية بين النظام الحاكم والجبهة الاسلامية للانقاذ، إلا أن هذه الاخيرة لم تنقطع عن الاضراب والتظاهرات في الشوارع والساحات المحددة لها.

إن المحاور الاساسية التي حاولت الجبهة الاسلامية للانقاذ ادخالها في الحوار السياسي، تتمثل أساسا في الاعلان عن انتخابات رئاسية مسبقة وإلغاء القوانين الانتخابية، بالإضافة إلى اعادة العمال المضربين إلى مناصب أعمالهم وتعويضهم عن أيام الاضراب.

وأمام هذا الوضع المتفاقم والمتازم في ان واحد، اتخذ قرار اعلان حالة الحصار في 4 جوان 1991، واعلان عن استقالة حكومة السيد مولود حمروش وتعيين السيد أحمد غزالي رئيسا جديدا للحكومة، وذلك؛ بعد تحالف رئيس الحكومة الجديد والمؤسسة العسكرية التي أصبحت تلعب الدور الأول في تنظيم المجال السياسي وتوجيه العمل السياسي، بعدما كادت أن تفقد دورها السياسي وقوتها في النظام السياسي خاصة بعد فوز الانقاذيين في الانتخابات المحلية والتشريعية في دورها الأول كما سنرى.

إن المغزى السياسي الذي يكمن وراء قرار حالة الحصار هو إلغاء الانتخابات التشريعية، وإظهار مدى قوة المؤسسة العسكرية في تنظيم وحماية الدولة،

(1) - حسن بهلول، المرجع السابق ذكره، ص 109.

بالإضافة إلى ابعاد الجبهة الاسلامية للانقاذ من الساحة السياسية، الأمر الذي أدى إلى تضييق حدود الممارسة الديمقراطية وعدم تحقيق العمل السياسي الديمقراطي.

إن هدف قرار حالة الحصار مزدوج : فهو، من جهة أولى، يسعى من خلاله النظام إلى إظهار قوته في المجال التنظيمي والسياسي للدولة، ومن جهة ثانية، يحاول كذلك النظام فرض قوته وسيطرته من جديد بطرق مختلفة في المجال السياسي وفقا للهدف الذي ينبغي الوصول إليه. الأمر الذي سيؤدي إلى تضييق الممارسة السياسية للأحزاب وعدم احترام مبدأ الارادة الحرة للشعب الحر. بعد تعيين السيد سيد أحمد غزالي على رأس الحكومة الجديدة في 4 جوان 1991، شرع في اعداد قانون تعديلي لقانون الانتخابات التشريعية السابق، هدفه تنظيم انتخابات حرة ونزيهة وديمقراطية، وإعادة الثقة للمجتمع المدني والاحزاب في مصداقية النظام. وتمت المصادقة على هذا القانون المعدل والمتمم من طرف المجلس الشعبي الوطني يوم 13 أكتوبر 1991 وذلك بـ 229 صوتا، مقابل 7 أصوات معارضة، وهذا من جملة 295 نائبا.

وقد أدخلت لجنة التشريع عدة تعديلات على المشروع الذي قدمه السيد غزالي، وقامت هذه التعديلات على أساس تجديد الشريحة السكانية لكل مقعد اعتمادا على الكثافة السكانية بالولاية وتقسمه على كل مقعد، وقد تم تحديد ذلك كالآتي :

- تخصيص مقعد لكل شريحة سكانية تضم 80 ألف نسمة في المدن التي تتجاوز 200 ألف نسمة.
- تخصيص مقعد لكل شريحة سكانية تضم 60 ألف نسمة في ولايات الشمال.
- تخصيص مقعد لكل شريحة سكانية تضم 55 ألف نسمة في ولايات الهضاب.
- تخصيص مقعد لكل شريحة سكانية تضم 45 ألف نسمة في ولايات الجنوب.
- تخصيص مقعد لكل شريحة سكانية تضم 25 ألف نسمة في ولايات أقصى الجنوب. (1)

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون مؤرخ في 19 اكتوبر (1991)، يتضمن تعديل قانون الانتخابات التشريعية (الجريدة الرسمية، عدد 40، الصادرة بتاريخ 19 اكتوبر (1991))، ص2-3.

كما أدخلت تعديلات على قانون الانتخابات رقم 89-13 المؤرخ في 7 أوت 1989، حيث عمد القانون رقم 91-06 المؤرخ في 2 أفريل 1991، والقانون رقم 91-17 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991 المتضمن قانون الانتخابات إلى تعديل المادة 84 من نفس القانون رقم 89-13. ونص على أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع على الإسم الواحد بالاغلبية في دورين، بدلا من نمط الاقتراع النسبي على القائمة، وأن تمثل كل دائرة انتخابية بمقعد واحد، كما تنص نفس المادة في فقرتها الثانية على أن الترشيح للمقعد يتضمن مترشحا أساسيا ومترشحا إضافيا، ويترشح للدور الثاني المترشحان اللذان حازا أكبر عدد من الاصوات المعبر عنها، بشرط أن لا يكون أحدهما أحرز على 50٪ + 1 من الاصوات المعبر عنها، لانه في هذه الحالة يصبح هذا المترشح فائزا في الدور الاول، كما تم تخفيض سن الترشيح للمجلس الشعبي الوطني حسب المادة 86 من القانون رقم 91-17 إلى 28 سنة بعد أن كان 30 سنة، كما تم إلغاء الوكالة بعد طلب رئيس الجمهورية ذلك، وبالتالي أصبح حضور المنتخب ضروري.

ونتيجة لهذه التعديلات القانونية وتوفر الشروط التنظيمية الضرورية لإجراء الانتخابات التشريعية، تم اصدار مرسوم رئاسي رقم 91-386 مؤرخ في 8 ربيع الثاني عام 1412هـ الموافق 16 أكتوبر 1991م يتضمن استدعاء هيئة الناخبين لاجراء الانتخابات التشريعية، وتضمنت المادة الاولى منه على أن يستدعي الناخبين والناخبات لاجراء الانتخابات التشريعية يوم 26 ديسمبر 1991، ويوم 16 يناير 1992 في حالة تنظيم دورتان. وقد اعلنت معظم الاحزاب أنها ستشارك في الانتخابات، بينما أعلنت بعضها عن مقاطعة الانتخابات، وهي حزب الامة للسيد بن يوسف بن خدة (*)، وكذلك حزب الطليعة الاشتراكية، وحزب العمال.

وقد جرت بعد ذلك الانتخابات التشريعية يوم 26 ديسمبر 1991، وأسفرت عن الدور الأول، فوز ثلاثة تشكيلات سياسية هي، الجبهة الإسلامية للانقاذ، وجبهة القوى الاشتراكية، ثم جبهة التحرير الوطني، بالإضافة إلى الاحرار. إذ احرزت الجبهة الاسلامية للانقاذ على نسبة مرتفعة من عدد المقاعد، وهذه النتيجة غيرت من حسابات الحكومة ورئيسها الذي أكد على أن البرلمان سوف يتشكل من عدد

---

(*)- كان الرئيس الأسبق للحكومة الجزائرية المؤقتة. ومناضل قديم في حزب الشعب الجزائري تقلد عدة مناصب اثناء الثورة التحريرية، إلا انه بعد الاستقلال تفرغ للتاليف. وفي عام 1990 كون حزب الأمة وهو من مواليد 1920/02/23 بالبرواقية.

كبير من الاحزاب دون أغلبية مطلقة لحزب معين، إلا أن الجبهة الاسلامية للانقاذ فازت بالمرتبة الاولى إذ حصلت على 188 مقعدا من جملة 430 مقعد أي حوالي 43.72٪ بعدد أصوات تقدر بـ 3.260.222 صوتا، وهذا ما احبط تكهنات بعض الدراسات السطحية لاحد المعاهد الاستراتيجية الجزائرية التي تنبات بنتيجة لا تتجاوز 20٪ !!. أما جبهة القوى الاشتراكية جاءت في المرتبة الثانية بإحرازها على 25 مقعدا، بعدد أصوات قدرها 510661 صوتا أي بنسبة 5.81٪، وجاءت في المرتبة الثالثة جبهة التحرير الوطني (ورغم إحرازها على 1.612.947 إلا أنها لم تتمثل إلا على 16 مقعدا بنسبة 3.72٪). أما الاحرار فقد احتلوا المرتبة الرابعة بثلاث مقاعد وبـ 309.264 صوتا، أي بنسبة 0.70٪ (1).

أما بقية الاحزاب الاخرى، فلم تعرف نتائج كبيرة، فالتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية (R.C.D) مر إلى الدور الثاني في خمس دوائر انتخابية معظمها في القبائل، وحركة حماس بزعامة محفوظ نحناح (HAMAS) مرت إلى الدور الثاني في أربع دوائر إنتخابية، وحركة النهضة بقيادة عبد الله جاب الله في دائرتين، وحزب التجديد في دائرة واحدة، أما الحركة من أجل الديمقراطية التي كان من المنتظر أن تفوز في بعض الدوائر لم تحقق ما كان ينتظر منها !؟!

أما عدد المقاعد المتبقية والتي تقدر بـ 198 أي 46.05٪ فتوجد في حالة إختلاط بين الاحزاب الثلاثة على الخصوص ، إذ ينقل التنافس إلى الدور الثاني كالتالي : الجبهة الإسلامية للانقاذ بالنسبة 86٪ أي 171 مقعدا، جبهة التحرير الوطني في 157 مقعدا، جبهة القوى الاشتراكية في 13 مقعدا.

وهكذا لم يبق أمام الجبهة الاسلامية للانقاذ للفوز بالأغلبية المطلقة (50٪ +1) في مقاعد البرلمان البالغ عددها 430 سوى 28 مقعدا فقط من بين باقي الدوائر الانتخابية المتنافس عليها في الدور الثاني المقررة بتاريخ 1992/01/26.

علما بان الجبهة الاسلامية للانقاذ كانت متأكدة من الحصول على الفوز بالعديد من المقاعد المتبقية، خاصة وأنها اكتسحت الساحة السياسية.

---

(1)- Jacques FONTAINE, op. cit, p.15.

إن ما يمكن استنتاجه من خلال عملية الانتخابات التشريعية في دورها الأول، هو أن نجاح الجبهة الاسلامية للانقاذ في هذه الانتخابات، يعود بالدرجة الأولى إلى التعبير عن الازمة المتعددة الاشكال التي يعيشها المجتمع الجزائري (أزمة حضارية وسياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية)، كذلك رغبة الشعب الجزائري في التغيير الشامل للنظام وديمقراطيته وشوريته وتحقيق مشاركة سياسية أوسع للمواطن وضمان حرياتهم الاساسية، والقضاء على ظاهرتي الاغتراب السياسي والإداري، ومن جهة أخرى هناك أمر غير منتظر من هذه الانتخابات - سواء بالنسبة للفائزين أو الراسبين في الانتخابات- هو ضعف نسبة المشاركة نسبيا، إذ قدرت بحوالي 59٪ من عدد المسجلين البالغ عددهم أكثر من 13 مليونا مسجلا، وهي نسبة أقل من 6٪ من نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية، وكذلك نسجل الهزيمة الكبيرة للأحرار الذين فازوا في 106 مجلسا شعبيا بلديا أثناء الانتخابات المحلية، إلا أنهم في الانتخابات التشريعية لم يحققوا إلا نسبة 0.70٪ أي ثلاثة مقاعد فقط !!.

أما فيما يخص ردود الفعل من طرف الاحزاب والحكومة عن نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية، كانت سلبية ومعارضة، إذ سادها التخوف من نجاح الجبهة الاسلامية للانقاذ، وفي هذا الاطار صرح حزب التجمع من أجل الديمقراطية (R.C.D) بوقف العملية الانتخابية بنفس الطريقة التي قامت بها الجبهة الإسلامية للانقاذ في جوان 1991 (1)، ودعا أيضا حزب جبهة التحرير الوطني وحزب القوى الاشتراكية لعدم المشاركة في الدورة الثانية (2)، كما دعا هذا الحزب الأخير إلى القيام بمظاهرة شعبية من أجل الديمقراطية، وشاركت فيها مختلف الاحزاب الديمقراطية واللائكية، ثم تشكلت على إثر هذه المواقف السلبية لجنة وطنية سمت نفسها لجنة لإنقاذ الجزائر أسسها الاتحاد العام للعمال الجزائريين برئاسة أمينه العام عبد الحق بن حمودة، وانظمت إليها عدة منظمات واطارات الدولة، وذلك بهدف إقامة جبهة لمواجهة الجبهة الاسلامية للانقاذ، كما قامت مظاهرات نسوية ضد وصول الانقاذيين للحكم.

أما الموقف الدولي من نتائج الانتخابات التشريعية ، وبالتحديد الموقف الغربي ساده التخوف من ظهور تيار إسلامي قوي، إذ اعتبر فوز الجبهة الاسلامية للانقاذ له تاثير سلبي على علاقات الجزائر الخارجية.

(1)- حمدي أمين، "أزمة السياسة في الجزائر"، السياسة الدولية، المدينة ؟، العدد 707، ابريل 1990، ص199.

(2)- جريدة المساء اليومية، الصادرة بالجزائر، 30 ديسمبر 1991، العدد 1939، ص 12.

صرحت أغلبية الدول الغربية عن تخوفها من صعود الجبهة الاسلامية للانقاذ للحكم، كذا الحال بالنسبة لموقف تونس والمغرب، إذ اعتبرا نجاح الاسلاميين في الجزائر خطرا على مستقبل منطقة المغرب العربي (1).

أما فيما يخص ردود الفعل الإيجابية من نتائج الانتخابات التشريعية، وبالتحديد الموقف السوداني والايراني والسعودي وغيره، فقد ساده الارتياح من ظهور وفوز تيار إسلامي في الجزائر، واعتبروا هذا الاختيار الشعبي للمشروع الاسلامي دليل على مدى تمسك الشعب الجزائري بقيمه وحضارته العربية الاسلامية.

ونظرا للمواقف الايجابية والسلبية داخليا وخارجيا من نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية، والتخوف من احتمالات الدور الثاني من الانتخابات. تم إيقاف المسار الانتخابي بعد اقالة رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد، وتولي الجيش مباشرة لادارة البلاد وتسيير أمور الدولة وتنظيمها. مما فسره البعض بانقلاب عسكري أبيض، دون علم حتى رئيس المجلس الشعبي الوطني (*)، والغريب في الامر أن رئيس المجلس الدستوري (**) قبل استقالة رئيس الجمهورية، مما عقد الازمة.

إن قرار إلغاء الانتخابات التشريعية في دورها الاول وايقاف المسار الديمقراطي، قرار تعسفي وخارق لمبادئ ونصوص دستور 1989، كما يعتبر قرار ضد الإرادة الشعبية، ويعود السبب المباشر في ذلك إلى تخوف السلطة من تهديد مصالحها ورفضها لمبدأ التداول على الحكم الذي نص عليه دستور فبراير1989، إذ يعتبر هذا المبدأ مرفوض في التقاليد السياسية للطبقات الحاكمة في أنظمة الدول المستضعفة ومنها الجزائر- حيث دائما تسعى تلك الانظمة للحفاظ على مقاليد الحكم ولا ترغب في التغيير، بل تعمل على الحفاظ على امتيازاتها ومكانتها السياسية.

إن إيقاف المسار الانتخابي أدى إلى تطور الصراع السياسي ونشوء أزمة

(1) - جريدة المنقذ، لسان الجبهة الاسلامية للانقاذ، الصادرة بتاريخ 5 جانفي 1992، عدد 71، ص3.

(*)- هذا ما صرح به رئيسه السيد عبد العزيز بلخادم للصحافة الوطنية.

(**)- هو السيد عبد المالك بن حبيلس.

سياسية حادة وخطيرة بين النظام وحزب الجبهة الاسلامية للانقاذ الفائزة في الانتخابات التشريعية في دورها الأول، بل لا نبالغ إذا سميناها بالمعضلة السياسية التي هزت، البلاد هزا فمثلا : في الاحصائيات غير الرسمية التي أشارت إليها بعض الصحف كالخبر بلغ عدد القتل في عام 1994 حوالي 10500 قتيلا (*)، و4550 جريح، و70 مليار دينار خسارة، و538 مؤسسة تربوية محروقة (**)، ناهيك عن طرد العمال و 250 ألف فقدوا عملهم، إلى جانب عدد البطالين حوالي 1.5 مليون. إذا أن ايقاف المسار الانتخابي أدى إلى تفاقم الوضع السياسي مما انعكس سلبا على مختلف قطاعات الدولة.

كان من المفروض على النظام والسلطة والاحزاب أن يقبلوا باللعبة الديمقراطية حتى لاتقع البلاد في ما آلت إليه الآن.

فماذا لو قبلنا جميعا بفوز الجبهات الثلاث (للعلم فإن زعمائها هم من خريجي مدرسة حزب الشعب الجزائري (P.P.A) وحزب جبهة التحرير الوطني التي حررت البلاد من الإستدمار الفرنسي)، وتركنا للشعب الحكم على برامجها إن كانت في صالح البلاد والعباد، وإن كان العكس سحب منها الثقة بواسطة الديمقراطية والشورى والانتخاب ... أما أن نلتجأ إلى القوة فهذا هو عين الخطأ بذاته.

---

(*)- حسب تصريحات رئيس الرابطة لحقوق الانسان المحامي والمناضل القديم السيد علي يحي عبد النور تفوق 45 الف، ناهيك عن الخسائر المادية التي لا تقدر.

(**)- تؤكد الاحصائيات الرسمية على لسان وزير الداخلية بان اكثر عن 2 مليار دولار كانت الخسائر المادية ... **وهو رقم مخيف.**

# - الأزمة السياسية والإصلاح الإداري -

يرجع تطور الحدث السياسي في الجزائر إلى عدة عوامل، كالموقف السلبي للقوى السياسية - غير الاحزاب الاسلامية والمعارضة- تجاه الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية واتهامه بانه ضد الديمقراطية ومبدأ التداول على السلطة علما بان الجبهة الإسلامية للانقاذ عرفت كيف تتحكم في جدلية المشاركة والاستبعاد المطروحة أمامها (1)، أي عرفت كيف تتجنب الاستبعاد - مهما كانت طبيعته- وتوظيف سلاح الديمقراطية في المشروع السياسي الإسلامي. والتشكيك في نتائج الدور الاول من الانتخابات التشريعية، بالاضافة إلى إقالة رئيس الجمهورية واحداث الفراغ الدستوري، وظهور سلطة عسكرية جديدة، دون أن ننسى أو نتناس الضغوطات الخارجية المناوئة لهذا الاختيار الشعبي.

وهكذا برز من جديد نمط التوارث على السلطة لا للتداول عليها، وظهور الجيش كقوة للسيطرة على إدارة السلطة السياسية. إلى جانب تقديم الطعون من طرف الاحزاب الاخرى على نتائج الانتخابات التشريعية، من مبررات النظام عند اتخاذه قرار إلغاء المسار الانتخابي، وقد وصلت الطعون الانتخابية إلى 341 طعنا في نتائج 140 مقعدا، وقد انقسمت الطعون التي قدمت إلى المجلس الدستوري على 44 ولاية على النحو التالي : جبهة التحرير الوطني 174طعنا، المستقلون 22 طعنا، حزب العمل الاشتراكي 4 طعون، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية 8 طعون، الحركة الجزائرية من أجل العدالة والتنمية 5 طعون، الحزب الاجتماعي الديمقراطي 4 طعون، أما الجبهة الإسلامية للانقاذ 17 طعنا، وبقية الطعون موزعة على أحزاب صغيرة وبإعداد قليلة جدا (2).

إن هذه الطعون المقدمة من طرف الاحزاب -كما ذكرنا سابقا- ارتبطت بدعوة إلغاء الانتخابات وتوقف المسار الانتخابي، وقد ترتب على هذه البنية السياسية غير المستقرة والتي تفتقر إلى قواعد اللعبة السياسية من قبل أغلب الأطراف المتصارعة في المجال السياسي، تعقيد إشكاليات أثرت على هيكل النظام السياسي، ومؤسسات الحكم وأساليب العمل السياسي.

---

(1)- راجع في ذلك :
نيفين عبد المنعم مسعد، "جدلية الاستبعاد والمشاركة، مقارنة بين جبهة الانقاذ الاسلامية في الجزائر وجماعة الاخوان المسلمين في الاردن"، بحث مقدم إلى ندوة التطور الديمقراطي في الوطن العربي، القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية، 09/29- 1990/10/01، ص 45.

(2) حمدي أمين، المرجع السابق ذكره، ص 199.

وبعد تطور الوقائع السياسية وتوظيف مجمل الاحداث السياسية داخليا وخارجيا، وتصاعد اللا استقرار السياسي، تاكد الامر بان نية النظام وحاشيته لم تكن صادقة في ارساء قواعد الديمقراطية السياسية وتوسيع المشاركة السياسية واحترام رأي الشعب. بل جاء فقط لامتصاص غضب الشعب في أحداث أكتوبر 1988، والامر المؤكد كذلك هو الانقلاب الذي وقع داخل النظام ضد رأي الشعب وإرادته.

عقب اقالة رئيس الجمهورية يوم 11 جانفي 1992، اجتمع المجلس الاعلى للأمن في اليوم الموالي ليبث بالاجماع حسب ما جاء في بيان له إلى استحالة مواصلة المسار الانتخابي، وترتب عن هذا الاجراء إنشاء ما يسمى بالمجلس الاعلى للدولة (H.C.E)، وهو تنظيم هيكلي جديد غير منصوص عليه دستوريا، وتم تنصيبه يوم 1992/01/16، برئاسة المناضل القديم محمد بوضياف أحد القادة التاريخيين والرئيس السابق لحزب (P.R.S)، ويساعده أربعة أعضاء، اللواء خالد نزار الذي كان يشغل منصب وزير الدفاع الوطني، وعلي كاف الامين العام للمنظمة الوطنية للمجاهدين، وعلي هارون الذي كان يشغل منصب وزير حقوق الانسان، وأخيرا تيجاني هدام الذي يتولى هيئة إدارة مسجد باريس.

يعتبر قرار مجلس الامن المتضمن تعيين رئاسة جماعية جديدة، إجراء غير دستوري، إذ أن المجلس الاعلى للأمن، هو مجلس استشاري وليس له الصلاحيات الدستورية في اتخاذ مثل هذه القرارات. وبذلك فالمجلس الاعلى للدولة هو سلطة فعلية وليست شرعية، كان الهدف منها الحفاظ على سلطة ونفوذ السلطة الحاكمة التي بدأت تشعر بخطر يهدد مكانتها السياسية.

أما فيما يخص صلاحيات المجلس الاعلى للدولة، فإنه يتمتع بكل السلطات والصلاحيات المخولة دستوريا إلى رئيس الجمهورية.

وقد تزامن هذا التشكيل الرئاسي الجديد، مع الاعلان عن إنشاء مجلس استشاري يتكون من 60 عضوا، حيث جاء في بيان مجلس الامن، على أن تساعد المجلس الاعلى للدولة هيئة استشارية وطنية، وقد تم ضبط الاسم الرسمي لهذه الهيئة بمرسوم رئاسي، وأصبحت تسمى بالمجلس الإستشاري الوطني، كما حدد صلاحياته وتركيبته الاجتماعية وشروط عضويته (1).

(1)- مرسوم رئاسي رقم 92/39 بتاريخ 5 رجب (1412هـ) الموافق 4 فبراير (1992م)، (الجريدة الرسمية، رقم 10 بتاريخ 9 فبراير (1992م)، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وتنظيمه وعمله)، ص 28.

إن إنشاء المجلس الإستشاري الوطني لا تستمد إلى أي سند دستوري أو أساس قانوني، إذ لا توجد نصوص دستورية وقانونية توحي بشرعية هذا الكيان الجديد، مما يفسر أنه تنظيم سياسي جديد قامت به السلطة في ظروف غامضة بعد حل المجلس الشعبي الوطني، الذي يعتبر الهيئة الدستورية والشرعية - بغض النظر عن نظام الحزب الواحد- دون استشارة رئيسه السابق (1)، وهذا ما يتنافى ونص الدستور.

أما صلاحيات المجلس الاستشاري وطرق تنظيمه وعمله حددها المرسوم الرئاسي وتتمثل أساسا في مساعدة المجلس الأعلى للدولة في أداء مهمته وتحت سلطته، وبالتالي فمشاركته استشارية فقط.

وقد اسندت له مهام تمثلت بالخصوص في دراسة وفحص القضايا النظامية والتشريعية، وتقديم آراء وتوصيات حول المسائل ذات المصلحة الوطنية، وبذلك فإنه بعيد عن الدور الحقيقي للمجلس الشعبي الوطني الذي يمارس سلطة التشريع وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه.

أما التركيبة الاجتماعية للمجلس الوطني الاستشاري، قد حددت بستين عضوا، وتتم عن طريق التعيين، ولا عن طريق الانتخاب، عكس المجلس الشعبي الوطني. ويتكون المجلس الوطني الاستشاري من جميع القوى الاجتماعية الذين ينتمون إلى عالم الشغل والاقتصاد، والتربية، والشباب والثقافة، والعلوم، وعلوم الدين، ومختلف قطاعات العمل الوطني، العام والخاص، وحركة الجمعيات والجالية الجزائرية بالخارج.

وقد حددت شروط العضوية في المجلس الوطني الاستشاري، بالكفاءة والمصداقية في العمل، والجنسية الجزائرية، والتضحية والاخلاص للقضية الوطنية، بالإضافة إلى عدم الارتباط باي حزب سياسي أو علاقة به (2)، مع العلم أن جل اعضائه ينتمون إلى أحزاب يسارية ويمينية وحركات جمعوية.

وفي إطار هذا الكم من الاجراءات والتكتيك السياسي، اتخذ عددا من القرارات المناهضة للديمقراطية السياسية تمثلت أساسا في حل الجبهة الإسلامية للانقاذ يوم 4 مارس 1992، مما أدى بذلك إلى حل المجالس الشعبية المحلية

(1)- جريدة الشعب اليومية الصادرة بالجزائر، العدد 8832، 1992/04/07، ص2.

(2)- المادتين 6 و7، لمرسوم الرئاسي 39، 92 ، المرجع السابق ذكره، ص 20.

إن إنشاء المجلس الإستشاري الوطني لا تستمد إلى أي سند دستوري أو أساس قانوني، إذ لا توجد نصوص دستورية وقانونية توحي بشرعية هذا الكيان الجديد، مما يفسر أنه تنظيم سياسي جديد قامت به السلطة في ظروف غامضة بعد حل المجلس الشعبي الوطني، الذي يعتبر الهيئة الدستورية والشرعية - بغض النظر عن نظام الحزب الواحد- دون استشارة رئيسه السابق (1)، وهذا ما يتنافى ونص الدستور.

أما صلاحيات المجلس الاستشاري وطرق تنظيمه وعمله حددها المرسوم الرئاسي وتتمثل أساسا في مساعدة المجلس الأعلى للدولة في أداء مهمته وتحت سلطته، وبالتالي فمشاركته استشارية فقط.

وقد اسندت له مهام تمثلت بالخصوص في دراسة وفحص القضايا النظامية والتشريعية، وتقديم آراء وتوصيات حول المسائل ذات المصلحة الوطنية، وبذلك فإنه بعيد عن الدور الحقيقي للمجلس الشعبي الوطني الذي يمارس سلطة التشريع وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه.

أما التركيبة الاجتماعية للمجلس الوطني الاستشاري، قد حددت بستين عضوا، وتتم عن طريق التعيين، ولا عن طريق الانتخاب، عكس المجلس الشعبي الوطني. ويتكون المجلس الوطني الاستشاري من جميع القوى الاجتماعية الذين ينتمون إلى عالم الشغل والاقتصاد، والتربية، والشباب والثقافة، والعلوم، وعلوم الدين، ومختلف قطاعات العمل الوطني، العام والخاص، وحركة الجمعيات والجالية الجزائرية بالخارج.

وقد حددت شروط العضوية في المجلس الوطني الاستشاري، بالكفاءة والمصداقية في العمل، والجنسية الجزائرية، والتضحية والاخلاص للقضية الوطنية، بالإضافة إلى عدم الارتباط باي حزب سياسي أو علاقة به (2)، مع العلم أن جل اعضائه ينتمون إلى أحزاب يسارية ويمينية وحركات جمعوية.

وفي إطار هذا الكم من الاجراءات والتكتيك السياسي، اتخذ عددا من القرارات المناهضة للديمقراطية السياسية تمثلت أساسا في حل الجبهة الإسلامية للانقاذ يوم 4 مارس 1992، مما أدى بذلك إلى حل المجالس الشعبية المحلية

(1)- جريدة الشعب اليومية الصادرة بالجزائر، العدد 8832، 1992/04/07، ص2.

(2)- المادتين 6 و7، لمرسوم الرئاسي 39، 92 ، المرجع السابق ذكره، ص 20.

ويتسلم الحكم بسبب ما يراه من أزمات وفوضى وتغلغل الرشوة مما يعطل ويشل عمل المؤسسات السياسية، ولكن الجيش في هذا الدور يعلم أن أهدافه تتمثل في تحقيق الظروف المناسبة المؤدية إلى ظهور سلطة سياسية مدنية من خلال اجراءات دستورية.

2/ عندما يتخذ الجيش من نفسه دور الادارة الثورية التي تقود الاصلاح، ويرى أن من بين مسؤولياته خلق مؤسسات سياسية جديدة، تسلم فيما بعد لحكومات مدنية.

3/ أما الدور الأخير فهو دور القوة غير المباشرة، إذ لا يقوم الجيش بدور مباشر وواضح ولكن يبقى عنصرا فعالا في البنية السياسية ليخلق الظروف لحكومة مدنية (1).

إن تطور الاحداث في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، توحي على أن مؤسسة الحكم في النظام السياسي الجزائري، هي المؤسسة العسكرية (*)، التي احتكرت القرار السياسي، وتمثل في نفس الوقت القيادة، والحكم والنظام (2)، إذ تعتبر مركز قوة النظام. كما يشهد على أن الجيش في الجزائر يمثل الاداة الرئيسية في ترتيب الاجراءات السياسية، والقوة الفعالة في خلق الظروف لتنظيم وإدارة السلطة في البلاد، والركيزة الاساسية التي يبنى عليها النظام السياسي، وكان وصول السيد بن جديد إلى الحكم دليل على ذلك، إذ كان الفضل لقوة الجيش في تعينه رئيسا للدولة، وبقي هو المحور الرئيسي لإدارة الحكم (3).

ولكن بعد إجراء عملية الانتخابات التشريعية، وظهور قوة سياسية مضادة للحكم، وتفاقم الأحداث السياسية وتعقدها، أصبح الجيش في الجزائر مفتقرا إلى رؤية سياسية تسمح له بإعادة رسم استراتيجيته في النظام واثبات قدرته في احداث التوازنات السياسية في نظام الحكم، الأمر الذي أدى به إلى تحالفه مع

(1)- فيرل هدي، المرجع الأنف الذكر، ص 173-174.

(*)- هناك كتابات متخصصة في مجال دراسة الظاهرة العسكرية في العالم العربي والاسلامي والثالث مثل كتابات احمد عبد المالك ومولود حمروش وعبد القادر يفصح وغيرهم ...

(2) Abdelkader YEFSAH , La Question du pouvoir en Algérie, Alger : ENAD, 1990, p.179.

(3)- للمزيد من المعلومات حول دور الجيش في الجزائر راجع :

- مغنية الازرق، المرجع السابق ذكره.
- حمدي امين، المرجع السابق ذكره، ص190-199.

-Abdelkader YAFSAH, op. cit.

- عامر سعيدي، المرجع السابق ذكره، ص18-20.

النخبة التقنوقراطية، واللجوء إلى احداث تغييرات تنظيمية وسياسية للانفراد بالحكم والسيطرة الفعلية على السلطة في البلاد.

وقد أكدت الاحداث سواء قبل حركة أكتوبر 1988 أو بعدها، بأن المؤسسة العسكرية تمثل الاداة الرئيسية التي تقود إدارة الحكم في الجزائر، وتعتبر القوة السياسية في البناء السياسي ومركز قوة النظام.

إن تطور الازمة السياسية وتشعبها، كان لها تاثير سلبي على إصلاح الإدارة وتطوير الأداء الإداري في مختلف المجالات التنموية، إذ عرقلت عملية الحصول على مؤسسات سياسية وإدارية صلبة ودائمة قابلة للتحكم في عناصر القوة السياسية وتنظيم البيئة السياسية وتطويرها وتوجيهها نحو الافضل والانجع.

إن الاصلاح الإداري هو عملية سياسية موجهة لضبط وتكييف العلاقة بين البيروقراطية وعناصر أخرى في المجتمع أو مع البيروقراطية نفسها، كما أنه عملية تحتاج إلى مؤسسات سياسية فعالة، إذا من غير الممكن قيام اصلاحات ادارية دون اصلاحات سياسية، أو اصلاحات سياسية - ادارية بدون اصلاحات اجتماعية شاملة- خاصة والعمل الاداري هو عمل سياسي شامل.

فالاصلاح الاداري بهذا المعنى يهدف إلي تحسين الاساليب التقنية والوظيفية للبيروقراطية، ووضع الجهاز الإداري داخل آلة فعالة ومنظمة للتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وهذا يتطلب إدارة ذات كفاءة عالية في مجال التنظيم والاحتراف.

لقد تميزت عملية الإصلاح الإداري في الجزائر بعد إقرار دستور 1989، بعدة خصائص نجملها فيما يلي :

1/ أن عملية الاصلاح الإداري، هي محاولة من قبل السلطة لتوسيع نفوذها داخل الجهاز الإداري وتنفيذ سياستها، إذ يعتبر الاصلاح الإداري عملية موجهة لضمان سلطة الطبقة الحاكمة في اتخاذ القرارات الادارية.

2/ هيمنة القائد السياسي، وتمركز القوة السياسية في اتجاه واحد، دون

مشاركة جماعية في احداث الاصلاح الاداري، هذه الخاصية نجدها أكثر شيوعا في الدول المستضعفة ومنها الجزائر، إذ أن القيادة الحاكمة في ظل هذه الأنظمة السياسية تسعى دائما إلى خلق ابتكارات سياسية جديدة لكنها من حيث الخصائص تبقى دائما ذات نيات مشبوهة وغامضة.

3/ غياب المؤسسات السياسية الفعالة والدائمة، وغموض القوانين المؤسساتية الصارمة، أدى إلى فشل عملية الاصلاح الإداري في احداث نظام إداري فعال ودائم، حيث كانت العملية السياسية مبنية على تركيبة ذات استمرارية محدودة. مما جعل الدور الاداري المسموح به محدد انفراديا بعناصر القوة في المراقبة.

4/ استخدام الاصلاح الاداري من طرف السلطة السياسية كوسيلة لتنفيذ المركزية الادارية، وليس كعملية تطويرية للنظام الاداري والفرق واضح بينهما.

5/ كما أن عدم الاستقرار السياسي، وتغير الحكومات المفاجئة والسياسات التنظيمية، أثر سلبا على خلق جهاز إداري متطور وفعال.

6/ تعتبر ظاهرة تولي وإدارة الجيش للسلطة المدنية والقيام بعملية تسيير الشؤون الادارية، حاجزا في إحداث التغيير السياسي والإداري وتطوير المؤسسات السياسية القائمة، وقد تزامنت هذه الظاهرة منذ الاستقلال، وبرهنت على فشلها في خلق منظمات سياسية مستمرة وفعالة، تقوم عليها الدولة في سبيل تحقيق التحديث السياسي والتغيير الإداري للاستجابة لمطالب الجماهير السياسية والاقتصادية والاجتماعية. إذ غالبا ما يسعى الجيش إلى الاصلاح وتقويم الفوضى والفساد الاداريين، وهو في واقع الأمر عامل تفكك سياسي يرمي إلى تكوين التحالفات بين فئات المجتمع بدلا من التوجه إلى بناء التنظيمات السياسية والإدارية ذات الممارسات الديمقراطية الفعلية، ولا ينفذ وعود الاصلاح التي يتعهد بانجازها عند توليه الحكم. ويرى كل من "بنين وليفي" -LYFIY-BENINE-، أن الفئات الاجتماعية المستفيدة من تدخل الجيش في الادارة هي المؤسسة العسكرية نفسها وبعض التجمعات المدنية كالبيروقراطية والتقنوقراطية من الذين يشغلهم الجيش في الإدارة، كما تعمل هذه التجمعات

المدنية على حماية واستمرارية الإدارة العسكرية لحماية مصالحها وامتيازاتها الخارجية (1).

7/إن تطور الأزمة السياسية جعلت السلطة أقل ميلا وتحمسا نحو إجراء إصلاح إداري واصلاح البناء المؤسساتي الذي يهدف إلى اقامة دولة المؤسسات والاستقرار العام، أي القيام باصلاح إداري عميق يعيد الاهتمام ببناء المؤسسات الادارية الكفؤة أو المستقرة.

8/إن تطور حدة الصراع السياسي وتداخل الاختصاصات أدى إلى تلاشي دور الاصلاح الاداري في صنع القرار السياسي وإيجاد التوازن بين الإداري والسياسي في عملية إدارة الدولة والمجتمع معا.

9/ إن التغيير الإداري الذي حاولت السلطة توظيفه لتنفيذ وتحقيق سياستها، هو قرار فوقي أي لم تشارك فيه لا الأحزاب السياسية، ولا العلماء، ولا المواطنين، وفي هذا الصدد يرى الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني السيد عبد الحميد مهري : "إن التغيير يحدث بالاعتماد على القوى التي يفرزها المجتمع والتعامل معها، نعني سواء التغيير السياسي أو الاقتصادي، والاتيان بسلطة لا تاخذ بعين الاعتبار قوى المجتمع وتريد أن تصل إلى مجموعة حلول من وجهة نظرها مثالية للتغيير الاقتصادي والسياسي، والنتيجة كانت ايقاف التغيير الذي هو دينامكية اجتماعية إلى محاولة احداث ديناميكية إدارية فوقية والتي فشلت وجعلت البلاد تدفع فاتورة ثقيلة جدا في جميع الميادين" (2).

10/ إن فشل الاصلاح الإداري في احداث مؤسسات سياسية وإدارية عالية الاحتراف ودائمة ومتخصصة، يرجع إلى تزايد ضغط القوى المعارضة للتغيير السياسي والاداري، وإلى تزايد حدة المخاوف السياسية لدى قادة المؤسسة العسكرية والفئة التقنوقراطية.

11/غموض فكرة الاصلاح الإداري عند أغلبية الأحزاب السياسية في الجزائر، أي أنها لم تراع أهمية ودور الاصلاح الاداري في إقامة وتحديث النظام الاداري الذي يعتبر الأداة الرئيسية في تطوير الادارة الجزائرية والقضاء على سلبياتها وأساليبها التقليدية.

---

(1)- حلمي شحادة، "الجيش والتنمية في العالم الثالث"، المجلة العربية للدراسات الدولية التي تصدرها بيروت، العدد 92، السنة الثالثة شتاء 1991، ص 75.

(1)- جريدة النصر اليومية الصادرة بالجزائر، 12 أفريل 1994، ص11.

ونتيجة لهذه العوامل، يمكن القول أن الاصلاح الإداري في بلادنا كان محدود الاهمية في مجال التنمية السياسية والاجتماعية والإدارية والاقتصادية، إذ لم توفر السلطة السياسية الظروف الملائمة لعملية تحقيق اصلاح إداري فعال ورشيد وجذري لمواكبة التغيرات السياسية التي نص عليها دستور فبراير 1989، بل اعتمدت على الاصلاحات الادارية الجزئية الظرفية، ويرجع ذلك أساسا إلى تخوف هذه الاخيرة من نتائج إجراءات التغيير والاصلاح، التي قد تفقد على اثرها مكانتها السياسية داخل النظام وتصبح غير قادرة على مواكبة التطور المؤسساتي وامكانية التجاوب وتلبية المطالب العديدة للقوى السياسية والمواطنين معا.

وباعتبار أن الاصلاح الإداري ذا قيمة سياسية جوهرية ويمكن أن يؤدي دورا هاما في تقوية المؤسسات السياسية والادارية، فإن السلطة السياسية في الجزائر تسعى دائما إلى تنظيم الحياة السياسية والمجال الإداري حسب تطلعاتها وتكتيكها السياسي القائمان على استقرارها في السلطة، والحفاظ على امتيازاتها ومصالحها، فهي تقوم بالاصلاح والتغيير الاداريين كوسيلة لتقوية نفوذها، وتقييد فعالية الاحزاب ونشاطاتها السياسية، وتحاول من جهة أخرى كسب المساندة النخبوية.

إن تطور الظاهر العسكرتارية، وتأزم الوضع السياسي، حال دون الوصول إلى خلق جهاز إداري فعال ودائم، يهدف إلى تنمية المجتمع ورفع الأداء الاداري، وتطوير مؤسسات الدولة التي تعمل بدورها على تحقيق البرامج الاصلاحية وحماية النظام من الفوضى والصراعات السياسية.

إن تعثر عملية الاصلاح الاداري في احداث نظام إداري وسياسي دائم وفعال، يعود إلى مشكلات كثيرة ومعقدة، أثرت على تلاشي قوة عملية الاصلاح الاداري وأهدافه السياسية والادارية، التي تقوم على ترسيخ تقاليد سياسية وإدارية جديدة ومعاصرة تتماشى ومقومات التحديث السياسي الذي يرمي بدوره إلى إقامة بناء سياسي فعال ومستمر، يسعى من خلاله النظام تحقيق التنمية الشاملة وتلبية المطالب المتنوعة للمواطنين والحاكمين معا.

وفي نهاية المطاف ساحاول من خلال هذا الفصل، إلى دراسة، وتشخيص مشكلات الاصلاح الاداري والعراقيل التي واجهت العمل الاداري وأثرت عليه في ظل التعددية السياسية. لان تحديد المشكلات الجوهرية - لا المشكلات الثانوية السطحية- من العوامل الرئيسية لاتخاذ القرار الرشيد وايجاد البديل الفعال.

# – مشكلات الاصلاح في ظل التغيرات السياسية الجديدة –

إن مشكلات الاصلاح الاداري في الجزائر عديدة ومتشعبة في آن واحد، مثلها مثل بقية الدول المستضعفة التي تعاني من مشكلات سياسية، واقتصادية، واجتماعية وادارية، وثقافية، ونفسية. ويرجع السبب الرئيسي في إخفاق عملية بناء ادارة قوية إلى الفئة البيروقراطية والتقنوقراطية، باعتبارهم رأس الأجهزة الادارية، سواء في رسم الاستراتيجية الادارية، أو في تطبيق سياسات الاصلاحات الادارية. بالاضافة إلى أن الادارة الجزائرية ما زالت بإشكالها، وبنياتها، وأشخاصها، وتركيبتها، الحالية امتداد في الطبيعة والمنهج للادارة الفرنسية، لذلك نجد الادارة قائمة إلى اليوم على إهمال المواطن الجزائري واحتكاره من خلال معاملة لا إنسانية في أبسط الامور الادارية التي تضطره إلى الاحتكاك بهذه الادارة أو النفر منها (1).

أما فيما يخص مشكلات الاصلاح الاداري في ظل التغيرات السياسية الجديدة في الجزئر يمكن تحديدها في أبعادها السياسية والاقتصادية والادارية والثقافية .

إذ منذ الاعلان عن التحولات السياسية التي أقرها دستور فبراير 1989، والبلاد تشهد تطور أزمة حادة متعددة الاشكال والجوانب، مما أثرت سلبيا على تنمية المجتمع وتطوره، وهذا رغم المحاولات المتعددة لتحسين الأوضاع المتردية.

إن تطور المشكلة السياسية والثقافية وتفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية الإدارية وتفاقم الوضع الاقتصادي وتازمه، كلها عوامل أدت إلى فشل عملية الاصلاح الاداري، بل شكلت وتشكل خطرا على استقرار النظام السياسي.

---

(1)- النوى مصباح، "الادارة الجزائرية امتداد للادارة الفرنسية القديمة"، جريدة رسالة الاطلس التي تصدر بالجزائر، العدد 61، الاثنين 16 أفريل إلى الاحد 22 أفريل 1994، ص 12.

## المشكلة السياسية.

تعتبر الديمقراطية السياسية وسيلة لتحقيق توازن بين المكونات السياسية والإدارية في النظام السياسي، وليس عائقا في طريق تطوير المجتمع والدولة، لذا فهي تهدف إلى إرساء المؤسسات السياسية القوية، وتوسيع المشاركة في مختلف القطاعات لمواجهة التطورات، كما تسعى إلى اقامة نظام سياسي حديث، ومتخصص، إذ تعمل على إنسجام القيادة والنظام، وتحسين العلاقة بين الحاكم والمحكومين.

إذا، فالطابع الديمقراطي واستمراريته يتطلب قيادة واعية ومتخصصة لحماية وضمان وتجديد المؤسسات القائمة في الدولة فالوصول إلى هذا النمط من التنظيم السياسي معناه إحترام هيبة الدولة وتقويتها وإقامة دولة القانون التي تحترم إرادة الشعب واختياراته السياسية.

لكن ما يحدث في الدول المستضعفة بصفة عامة، والجزائر على وجه الخصوص هو وجود قيادة سياسية عادة ما تعتمد على الولاء والخضوع والعلاقات الشخصية لضمان إستقرارها في الحكم. وبالتالي فهي نخبوية أكثر منها شعبية أو شورية أو ديمقراطية. مما أدى في النهاية إلى مسايرة الوضع بدلا من تغييره تغييرا جذريا.

ونظرا للدور السلبي الذي تقوم به القيادة في الجزائر، لابد من اعادة النظر في تكوين وتدريب العناصر القيادية وكيفية إعداداها. فالكفاية الادارية الآن، وتحقيق الاهداف ورسم السياسات لا يتم إلا عن طريق القيادة، وأكثر النظم الآن كفاية وتطورا واصلاحا هي التي تستطيع التحكم في الكفاية البشرية، وهكذا أصبحت القيادة الادارية عنصر أساسي في تطوير الادارة (1).

إن طبيعة النظام السياسي الجزائري السابق المتمثلة في نظام الحزب الواحد، هي التي تعكس الاختيارت الاساسية في مجال الادارة، إن اللامركزية هي الاتجاه السياسي قبل أن تكون نظاما إداريا. وقد كان اختيار الجزائر لهذا الاتجاه ناتجا عن تطور تاريخي مرت به الادارة الجزائرية قبل استعادة السيادة الوطنية وتحقيق الاستقلال السياسي.

---

(1) بوجمعة بولقريعات، "القيادة الادارية ودورها في تطوير الادارة الجزائرية"، (رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، (1982)، 202 صفحة).

وتفاديا لعيوب النظام المركزي انتهجت الجزائر أسلوب اللامركزية كوسيلة للممارسة الديمقراطية عن طريق المشاركة الجماعية في تسيير مصالحها، بفضل المجالس الشعبية المنتخبة. كما أن السمة المميزة للادارة الجزائرية هي فكرة المزج بين عدم التركيز والمركزية الإدارية.

إلا أن توسيع الفجوة بين الجانب النظري والجانب التطبيقي، حال دون تحقيق الأهداف المسطرة، وبالتالي التخلي عن المبادئ الأساسية للتطوير السياسي والاداري كما تميز الواقع الإداري بإفراز إدارة محلية استشارية محدودة التأثير في رسم السياسات المحلية المتعلقة بمختلف شؤونها المحلية. كما أن هذا الواقع الاداري السلبي أدى بالادارة أن تكون مجرد تابعة للسلطة أو إلى رجال السياسة.

وبالاضافة إلى ذلك أن أغلب الاصلاحات الادارية تفتقر إلى الأسلوب التنظيمي العلمي الرشيد لضبط الحياة السياسية والتنظيمية للدولة. كما أن ضعف القيادة في رسم وتوضيح السياسة العامة من جهة، وعدم شرعية القيادة السياسية من جهة ثانية، أثر على وضع الأهداف الاستراتيجية للتنظيم السياسي والاداري للدولة الجزائرية، إذ كثيرا ما تعتمد القيادة السياسية على الشرعية التاريخية في تنظيم المجال السياسي والاداري لضمان مكانتها السياسية وسلطتها في اتخاذ القرارات واستقرارها في الحكم من جهة، والتشكيك في أي تغيير جذري لمؤسسات الدولة ونظامها السياسي من جهة ثانية. فهي تعتبر التغيير والاصلاح الاداريين كوسيلة لتقوية نفوذها وسلطتها وهنا تكمن الخطورة التي لا يدركها إلا من كان خارج الاحتواء السياسي أو البيروقراطي.

إن طبيعة القيادة في الجزائر تفتقر إلى الشرعية السياسية من جعلها تعمل على البقاء في الحكم وتعزيز قوتها داخل النظام، دون الاعتناء بالتغيير الاداري أو التحديث السياسي اللذان يهدفان إلى اضعاف النخب التقليدية وتطعيم الادارة بعناصر إدارية جديدة وكفؤة يمكن أن تكون رهان المستقبل.

عنصر ثاني للسلطة يفرض نفسه في سياسات الاصلاح في الجزائر هو دور الجيش في الادارة، إذ يمثل قوة سياسية في النظام السياسي الجزائري، ويمكن ارجاع سبب قوته إلى ضعف المؤسسات السياسية والادارية،

إن إدارة الجيش للسلطة المدنية، هي ظاهرة تسود الغالبية العظمى، في الدول المستضعفة ومنها الجزائر. فالانظمة العسكرية غالبا ما تاخذ السلطة بعد فترة سياسية فوضوية، أو إنقسامية، من أجل إعادة استقرار النظام وتحقيق الوحدة الوطنية، وتبريرهم في ذلك بان مهمة الجيش هي الحفاظ على استمرارية الثورة وتحقيق الاستقلال الشامل، إلا أنه في الواقع يثبت العكس حيث نلاحظ التحالفات والتكتلات داخل المجتمع الواحد، بدلا من التوجه نحو الهدف العام.

ويرى فريق من المفكرين أن الادارات العسكرية لا تعمل على إقامة مؤسسات ديمقراطية حديثة سواء في مجال تشكيل التنظيمات الشعبية أو المجال التشريعي أو المراكز القضائية، بل تدافع عن استمرارية الادارة العسكرية لحماية مصالحها وامتيازاتها الخارجية، وهذه الممارسات السياسية المحدودة لا تضفي الشرعية أو تقيم الدليل على ادعاء الادارة العسكرية بانها عامل مشجع وهادف إلى دمج وترسيخ مفهوم الوحدة الوطنية لكافة المواطنين والطبقات الاجتماعية في الدولة (1).

إن تدخل المؤسسة العسكرية في السياسة والإدارة في الجزائر ظاهرة تاريخية قديمة تعود جذورها إلى الثورة التحريرية، فهي تسعى دائما إلي الاصلاح وتقويم الفساد الاداري والسياسي، لكنها بعد استلامها للسلطة أو الإدارة تلجأ إلى تحقيق أهدافها المتمثلة أساسا في الحفاظ على مكانتها السياسية وهذا من خلال الاعتماد على عدد من الخبراء في صنع القرارات الادارية العليا من جهة، كما يعمد على تغيير الحكومة السابقة دون أن يراعي أي اعتبار خاص بشان مستلزمات احداث الاصلاح الاداري العلمي من جهة ثانية.

إذا، يلاحظ بان المهيمن والمسيطر على النظام السياسي الجزائري الحديث هو الجيش والفئات الخاضعة له، ولذا فاي اصلاح لايخدمه أساسا هو مرفوض شكلا ومضمونا.

قد يقول قائل : ألا يعتبر هذا الحكم اجحافا في حق الجيش ؟ الجواب يكون بالنفي، لان ما يقوم به الجيش الآن لا يتماشى ودوره التاريخي والقانوني والمتمثل في الدفاع عن وحدة وسيادة البلاد من الخطر الخارجي، بدلا من التدخل في الصراع السياسي، فهو جيش فوق الاحزاب، وفوق الصراعات السياسية والمشاريع الادارية التي يحكم عليها الشعب بالايجاب أم بالسلب.

---

(1)- حلمي شحادة، المرجع السابق ذكره، ص 36.

إن هذه الممارسات السياسية السلبية الناتجة عن السلطة الحاكمة، كان لها تاثير سلبي على مؤسسات الدولة وحمايتها من الضعف والفشل والهوان، خاصة بعد إقرار دستور 1989، والاعلان عن التعددية السياسية، الامر الذي تسبب في نشوء أزمة سياسية حادة ومعقدة، أثرت بدورها على نجاح عملية الاصلاح الاداري والتنمية بصفة عامة.

إن فشل الاصلاح في تحقيق التنمية الشاملة، وبعد اقرار التعددية السياسية، يعود إلى جملة من العوامل أساسها :

1- إن الاصلاح الاداري عادة ما تقوم به عناصر لا تملك؛ الشرعية الشعبية ولا الاستقرار السياسي، الأمر الذي يؤدي إلى إصلاح بدون محتوى. أو محتوى شكلي خال من محتواه الاجتماعي.

2- ضعف المؤسسات السياسية التي تقوم بإصدار القرارات والقوانين التنظيمية في الدولة.

3- سيطرة المؤسسة العسكرية على إدارة البلاد وفرض قوتها في تنظيم مؤسسات الدولة حسب استراتيجيتها وتطلعاتها المستقبلية.

4- ضعف وعدم وجود موقف ثابت لدعم الاحزاب السياسية للإصلاح الاداري، ويمكن تفسيره بالاهتمامات السياسية للاحزاب المتمثلة في الوصول إلى السلطة من جهة، وبالاضافة إلى أنها تنقصها التجربة الفعلية والممارسة السياسية من جهة ثانية.

وعلى الرغم من هذا التاثير السياسي الشامل، فإنه يستحيل إنكار حقيقة بعض الاصلاحات التي قامت بها الادارة ولو أنها محدودة وغير كافية.

إن الاصلاح الاداري يمكن أن يقوم بدوره الكامل إذا استطاع النظام والشعب معا تجاوز فكرة النخبوية والابتعاد عن الاستبداد، وتحقيق المصلحة العامة، وفتح حوار شامل لانقاذ البلاد من الهيمنة والتبعية والتخلف والجور كيف يتحقق ذلك؟ هذا ما سنعالجه في الفصل الخامس الخاص بتقديم البديل الاداري الشامل والأصيل.

## المشكلة الإدارية.

لقد تعددت المحاولات في مرحلة نظام الحزب الواحد من أجل رفع الاداء الاداري وتحسين الاوضاع الادارية والتنظيمية، واتخذت اجراءات اصلاحية، وتم تدريب وتكوين الموظفين الاداريين، لكن النتيجة كانت دائما محدودة إن لم نقل في بعض الاحيان سلبية، حيث تميزت تلك المحاولات بالمظاهر التالية :

1- عدم وجود أسلوب علمي يجعل من الجهاز الاداري في عملية الإصلاح يتطابق والتطورات الادارية الحديثة.

2- إن الاصلاحات الادارية السابقة، كانت تعتمد على الجانب الشكلي دون مراعاة الإختلال الوظيفي للادارة ومضمونها.

3- عدم مراعاة مبدأ التنسيق بين الإدارات الاخرى من جهة، واجهزة إدارة الاصلاح من جهة ثانية، مما تسبب في عدم إدراك أهمية الفروق بين مجالات وظروف عمل كل منهما.

4- غياب تخطيط شامل ودقيق يحدد أهداف وأساليب إعادة تنظيم الإدارة، إذ كثيرا من العمليات الاصلاحية كانت تتصف بالارتجالية والمظهرية والفوضوية، الامر الذي أفقدها الفعالية في اصلاح الادارة.

5- تتصف أيضا بالتناقض بين المطالب الواقعية للجهاز الاداري والأسس التي يبنى عليها الاصلاح الاداري، إذ كثيرا ما تواجه الادارة الجزائرية مشكلة تناقض أهداف وبرامج الاصلاح الاداري ومتطلبات الواقع الاداري، مما ترك الجهاز الاداري في دائرة متخلفة ومنغلقة، لا يتماشى والتطورات المعاصرة في المجال الاداري وطرق تنظيمه.

6- يتميز الاصلاح الاداري في الجزائر بمبدأ الاصلاح الجزئي بدلا من الاصلاح الشامل الجذري، أي أنه يعتمد على جانب معين من التنظيم دون مراعاة مبدأ شمولية التنظيم، بالإضافة إلى افتقار الاصلاح للمعايير العلمية في تقييم فاعلية وكفاءة التنظيمات المختلفة.

7- هناك أيضا ظاهرة سلبية انعكست على تطور الجهاز الاداري، تمثلت في وجود سيطرة جهاز بيروقراطي ورثته الدولة الجزائرية عن الحكم الاستعماري البائد، مما زاد من حدة التناقضات بين هذا الجهاز الموروث وبين الأهداف الجديدة للدولة.

8-عدم مراعاة العلاقة بين الدولة والمواطنين، مما أدى إلى نشوء أزمة ثقة المواطن في الإدارة، ولا يمكن تعزيز ثقة المواطن في الإدارة إلا بتدعيم هذه الأخيرة بالإطارات الشبانية الكفاة، وتوفير لها الجو العلمي والعملي لتادية دورها في المجتمع.

ومن خلال هذه الظاهرة السلبية للادارة الجزائرية، فإن الاداري لم يكن كمركز قوة في احداث التغيير المبني على تنمية الجهاز الاداري وتحسينه ورفع الأداء الاداري لتحقيق التنمية الشاملة، بل زاد في تعقيد المشكلة.

إن الاصلاح الاداري في الجزائر يتصف بالعمل التدريجي البطيء، أو عملية تدريجية ومراقبة، ربما هذا خوفا من السلطة الحاكمة. إذ نجد أن أغلب الاصلاحات مرتبطة بنوايا واستراتيجيات النخبة الحاكمة ويعود ذلك إلى العلاقة القائمة بين الفئة البيروقراطية المعادية للإصلاح الاداري والفئة المسيطرة سياسيا، وخضوع الاولى للثانية.

إن القيادة السياسية عادة ما تلجا إلي اللامركزية الحقيقية، إذا كان لها من الشرعية ما يسمح لها بالاطمئنان إلى الجو السياسي السائد، أما إذا نظرت إلى البيئة السياسية على أنها معادية لها، فإنها تتجه إلى التمسك بالجوانب التحكمية والتسلطية، والتي يسمح لها بمراقبة الادارة، ومن هنا فقد يكون استمرار بعض الاوضاع الادارية غير الرشيدة مقصودا، لانه يسمح للسلطة بالسيطرة على الادارة والمجتمع (1).

إن طبيعة المشكلة الادارية في النظام الاداري الجزائري، ترتبط أساسا بالقيادة المسيطرة سياسيا باعتبارها القوة الرئيسية في عملية اتخاذ اجراءات الاصلاح الاداري. وتعتمد السلطة السياسية في ذلك على تقوية المركزية الادارية بدلا من تعزيز اللامركزية الادارية والحكم المحلي، الامر الذي وقع بعد إقرار

(1)- نزيه الايوبي، "البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة"، المستقبل العربي، بيروت، العدد 35، ابريل 1992، ص 57-59.

التعددية الحزبية، إذ عمدت القيادة الحاكمة على اضعاف الحكم الاداري المحلي عن طريق تحديد وتقليص من صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة تجاه قوة ممثل الدولة على المستوى المحلي.

كما استخدمت السلطة السياسية الحاكمة البيروقراطية كاداة في التحكم والسيطرة السياسية والضبط الاجتماعي، بدلا من استخدامها كوسيلة للتطور الاداري والتنمية السياسية. لذلك فالمشكلة الادارية لا ترتبط فقط بالاساليب الادارية العقيمة وسوء التنظيم. بل وأبعد من ذلك فهي مرتبطة بهدف الحكام في استعمال الادارة كاداة لضمان استقرارهم في الحكم، وبالتالي تحقيق مصالحهم وامتيازاتهم الشخصية.

ولذلك فإن المظاهر السيئة التي تعيشها الادارة الجزائرية، كانت وما تزال - مع الاسف - عاملا أساسيا في فشل عملية الاصلاح الاداري، ولتفادي هذه المشكلة، يجب تنظيم الجهاز الاداري للدولة وتحديد صلاحياته وتوسيعها، وابعاده عن الصراع السياسي الهامشي والهيمنة السياسية، إذ لابد من تحسين الجهاز الاداري واستخدامه كاداة للتطور الشامل وليس كوسيلة للتحكم السياسي والتكتيك السياسي. وهذا من أجل إعادة الاعتبار للادارة الجزائرية وتقويتها وتحسين علاقتها مع المواطن الذي يمثل أساس أي إصلاح.

ومن المشكلات الموضوعية التي تثار بصدد إبعاد الادارة عن الصراع السياسي الهامشي، أو عن السياسة بصفة عامة، كيف يمكن لنا ذلك خاصة وأن العمل السياسي مرتبط ارتباطا وثيقا بالعمل الاداري، والعكس صحيح ؟ أو بعبارة أخرى، هل فعلا هناك حياد للادارة ؟

إن المقصود بذلك هو إبعاد الادارة عن الصراع السياسي الهامشي، دون إبعادها عن دورها التنموي الهام، ولذا من الصعب - بل ومن المستحيل- أن تكون الادارة محايدة عن بيئتها السياسية والاجتماعية والثقافية، حسب المدخل البيئي المقارن، الذي يعتبر أن الظاهرة الادارية إدارة متشعبة ومعقدة في آن واحد.

## المشكلة الاقتصادية.

تعتبر المعضلة الاقتصادية، عامل سلبي وغير مشجع لنجاح عمليات الاصلاح الإداري في الجزائر، وعلى الرغم من أن الجزائر دولة بترولية وتتمتع بمصادر أخرى للثروة، إلا أنها تعرف أزمة إقتصادية حادة وصعبة في آن واحد.

فمنذ انخفاض أسعار النفط في النصف الأول من عقد الثمانينات والبلاد تشهد تدهورا إقتصاديا وإجتماعيا ملحوظا، ولقد كان لهذا الوضع الصعب انعكاسات سلبية على الإدارة الجزائرية. إذ أدى ذلك إلى ارتفاع معدلات المديونية الخارجية*، والتضخم، وارتفاع نسبة البطالة، والكساد. وفي هذا الإطار انتشر الفساد السياسي والإداري كالمحسوبية، والرشوة، ونهب الأموال وتبييضها في الخارج، واحتقار العمل كسلوك حضاري وعمراني.

من هنا برزت الغيابات غير القانونية ، واحتقار العمل، كعنصر أساسي وجوهري في تحقيق العمران والانتاج. حتى أن بعض الاحصائيات تؤكد أن الجزائر تعد من بين الدول في ضياع الوقت الخاص بغيابات العمال خارج إداراتهم وورشاتهم المختلفة. فاكثر من 1.000.000 ساعة تضيع في السنة، إلى جانب البطالة المقنعة من جهة، وتضييع الوقت داخل المنظمة من جهة ثانية.

وهذه الظاهرة السلبية مرتبطة بعدة عوامل نذكرها فيما يلي :

1\- غياب سياسة تشجيعية للعمال الجادين والموظفين المنضبطين، سواء في المجال المعنوي أو المادي أو كلاهما معا.

2\- الظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المزرية التي يعيشها العامل أو الموظف.

3\- إحتقار العمل، وخاصة العمل اليدوي، إلى جانب التفريق بين العمل الفكري والعمل اليدوي، أو بين العمل النظري والعمل التطبيقي، أو بين العمل الصناعي والعمل الريفي.

(*) - لاول مرة تعلن السلطات الجزائرية عن قيمة ديونها الخارجية التي بلغت 29.48 مليار دولار في 1994/12/31، منها 28.85٪ ديون متوسطة وطويلة الاجل والباقي ديون قصيرة الاجل. (المرجع : جريدة الشعب اليومية التي تصدر بالجزائر 1995/07/16).

4\- بروز قيم سلبية في الوسط الإداري والعمالي كالتسابق نحو البذخ، والترف، والرشوة، وسيطرة الجشع، والتبذير، والعمل القليل مقابل الكسب الكثير، والتحايل على القوانين.

5\- إذا كان للعامل حقوق وواجبات. فمن حقه أن يترقى ويحقق كل طموحاته الشرعية، بشرط احترام الأخلاقيات الوظيفية. ومن هنا فمن حق الموظف أن يكون غنيا إذا عمل وجد، ولكن ليس من حقه أن يكون مترفا ومبذرا ومكنزا ومفسدا سواء بالنسبة لأمواله أو للأموال العامة.

وفي هذا الإطار يقول الأستاذ الدكتور عبد المجيد مزيان : «...إن المترفين يكونون وحدهم طبقة الأشرار في كل مدينة».. ويقول " «أن المترف، حسب ما يبدو في هذا الجو من التفكير*، ليس هو كل غني فالغني أساسا إنما هو استغناء عن الناس أي أنه حالة الرجل الذي يفي بحاجاته الأساسية. وأن صاحب المال المقتصد في تصرفاته، والراد من رزقه على الفقراء من بني أمته بإيتاء الزكاة أو ما يشبهها من الصدقات، لا يدخل في زمن المترفين» (1).

إن مظاهر الأزمة الاقتصادية تكمن في انخفاض دخل النفط الذي أصبح يتراوح مابين 8 و 8.5 مليار دولار، بينما تصل فوائد الديون الخارجية المقدرة بـ29.48 مليار دولار سنة 1994 إلى 9.3 مليار دولار سنويا، و إزاء ذلك لم تجد الحكومة الجزائرية مفرا من التوقيع على إتفاق مجحف لإعادة جدولة ديونها، والشروط القاسية التي وضعها صندوق النقد الدولي لإتمام الجدولة، وتتمثل هذه الشروط أساسا في تخفيض قيمة الدينار الجزائري بنسبة 50٪ في المرحلة الأولى ويليه تخفيض آخر بعد 18 شهرا، كذلك خفض موازنة الدولة لمؤسسات القطاع العام المفلسة كمرحلة أولى وإغلاقها في مرحلة ثانية، وتخفيض بيع الشركات العمومية ذات الطابع غير الاستراتيجي وتجميد الأجور.

تعتبر هذه الشروط القاسية لصندوق النقد الدولي بمثابة كارثة للجزائر، ففي ظل التدهور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الراهن يأتي الاتفاق

---

(*) - وهو يتكلم عن الجو الإسلامي والسياق القرآني.

(1) - عبد المجيد مزيان، النظريات الاقتصادية عند ابن خلدون. وأسسها من الفكر الإسلامي والواقع المجتمعي، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981، ص 51.

بتخفيض الدينار، مما يؤدي إلى رفع أسعار المواد الأولية، مما يترتب عليه إفلاس أكثر للمؤسسات الاقتصادية، ومن ثم تسريح عشرات الآلاف من العمال مضافين إلى عالم البطالة المعروف في الأوساط الشبانية.

إن تفاقم الوضع الاقتصادي وتدهوره، كان عاملا سلبيا في نجاح الإصلاح الإداري، وتكمن تاثيرات الأزمة الاقتصادية على عملية الاصلاح الإداري في قلة التمويل للبرامج المسطرة ضمن سياسات الإصلاح، كذلك في ضعف الامكانيات المالية للجهاز الإداري في استغلال الموارد المتاحة له، زيادة عل ذلك الديون المتراكمة على الهيئات الإدارية المحلية مما يجعلها غير قادرة على تحقيق المطالب الاساسية للجماهير، ويؤثر على دورها التنموي.

وقد زاد الموقف تعقيدا إثر تزامن هذه الأزمة الاقتصادية مع تنامي عدد من المظاهر الاجتماعية السلبية، منها انخفاض الدخل الوطني من 52 مليار دولار عام 1987 إلى حوالي 30 مليار دولار عام 1991 (1)، إلى جانب انتشار البطالة بين المجموعات الشبانية التي وصلت نسبتها إلى 75٪ من مجموع السكان، بالإضافة إلى ظاهرة هجرة الأدمغة التي يعود سببها المباشر إلى تطور الأزمات المختلفة التي تعيشها بلادنا وعدم الاهتمام بمشكلات هذه الفئة الفعالة.

ولكن تبقى المشكلة الاقتصادية التي تعاني منها الجزائر مرتبطة إلى حد بعيد بالاستيراد والتطبيق العشوائي لنظريات التنمية الغربية.(نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر : سياسة الصناعات المصنعة التي نادى بها جيرارديستان دبرنيس، والاعتماد على التكنولوجيات غير الملائمة، والانتقال من النموذج التنموي الاشتراكي إلى النموذج الليبرالي، وإعادة الهيكلة، وإعادة جدولة الديون، وانتهاج قانون السوق، الخ...).

وبحكم تخصصنا في الإدارة، وانطلاقا من عنصر التنمية الإدارية وإدارة التنمية، فإننا نؤكد على الحل الذي ذهب إليه الأستاذ الدكتور محمد قاسم القريوتي في مجال التنمية، والمتمثل في :

---

(1) - فهمي هويدي، «الأزمة في الجزائر»، جريدة الاهرام الصادرة بمصر، عدد 944، يناير 1994، ص 3.

1\- الاصالة : بمعنى أن تنبع أية نظرية تنموية لاي بلد من المجتمع الذي وضعت لخدمته وتعكس قيمه واتجاهاته، وإلا فإنها نظرية مستوردة خاطئة، لان التنمية يجب أن تكون ذاتية تنبع من حاجات كل مجتمع.

2\- الشمول : أي تشمل كل الابعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والبيئية.

3\- الاعتماد على النفس.

4\- التركيز على الحاجات الاساسية لغالبية السكان.

5\- الانسجام مع البيئة الطبيعية.

6\- إعتمادها على مشاركة غالبية المواطنين سواء في عملية وضع الاهداف أو التنفيذ وذلك من خلال الاطر التنظيمية المناسبة.

7\- الاعتماد على التنمية الريفية (أي الارض) (1).

---

(1) - محمد قاسم القريوتي، «واقع نظريات التنمية الغربية وإمكانية تطبيقها في الدول النامية»، مجلة دراسات، تصدرها جامعة الاردن، عمان، العدد الخامس، المجلد الحادي عشر، صيف 1405هـ. تشرين الثاني 1984، ص 82-84.

## المشكلة الثقافية.

إن دراستنا للواقع السياسي والإداري في الجزائر، نجد أن العوائق والعراقيل التي تواجه عملية بناء المجتمع وممارسة ديموقراطية حقيقية، ليست عوائق موضوعية فقط، داخلية وخارجية، بل ذاتية بالدرجة الاولى تتمثل أساسا في الأمية المتفشية في أوساط المجتمع وفي تناقض الإدارة والواقع الاجتماعي والثقافي الذي تتعامل معه. إذ أصبحت الإدارة تقوم على قيم وسلوكات متناقضة والمنطلقات الثقافية الحضارية للمجتمع الجزائري.

يقول المفكر الكبير المرحوم مالك بن نبي : «إن صناعة السياسة تعني، إلى حد كبير، تغيير الإطار الثقافي في اتجاه ينمي تنمية متناغمة، عبقرية أمة، ومن هنا فصناعة السياسة تعني في آخر المطاف صناعة الثقافة» (1).

وما يصح عن صناعتي السياسة والثقافة، فايضا يصح إلى حد بعيد عن صناعة الإدارة والثقافة. وهذا ما يعرف اليوم في المصطلحات الادارية "بالثقافة الإدارية".

وبغض النظر عن التضارب بين التعاريف المتضاربة بشان الثقافة -لان لكل أمة أو شعب ثقافته وحضارته- فهي ذلك الكل المعقد الذي يشمل المعرفة والعقيدة والفن والأخلاق والقانون والعادة وأية قدرات أو عادات أخرى يكتسبها الإنسان كعضو في مجتمع. أي أن الثقافة تصنع نسقا من القيود أو الحدود على الفرد (2).

والاهتمام بالثقافة يكسب الادارة :

- فهما أحسن.
- قدرة على التنبؤ بالسلوك.
- خبرة جديدة.
- مساعدة تسهل إحداث التغيير (3).

---

(1) - مالك بن نبي، بين الرشاد والتيه، ط1، دمشق : دار الفكر، 1978، ص 76.

(2) - جون م. فيفنر، ب. شيروود، التنظيم الإداري، ترجمة محمد توفيق رمزي، خير الدين عبد القوي، القاهرة - بيروت : مكتبة النهضة المصرية، 1965، ص 283-285.

(3) - نفس المرجع الأنف الذكر، ص 283.

ويتيح لنا مفهوم الثقافة كما يقول الأستاذان ج. م. فيفنر و ف. ب. شيروود -سواء كانت مادية أو غير مادية- طريقة هامة للنظر إلى المنظمات، فهو يعيننا على أن ندرك بصفة عامة أن الفرد ليس عضوا حرا في أي نظام إجتماعي. إذ تنشأ في داخل هذا النظام عقائد وعادات للسلوك تغير بدورها عوامل تنظيم وتحكم، وتمدنا فكرة الثقافة بصفة خاصة بعمق هام في فهم المنظمات لأنها :

1\- تؤكد أهمية اعتبار المنظمة جزء من نظام إجتماعي أكبر وبالتالي تخضع المنظمة لقيم هذا المجتمع الاكبر.

2\- كما تضيف بعض الابعاد إلى المنظمات نفسها باعتبارها نظاما إجتماعيا (1).

إن دور القيم أو الاخلاق أو العادات أو الدين أو السلوك في فهم الإنسان وحل مشكلاته ومشكلات التنظيم بصفة عامة، أصبح الشغل الشاغل عند علماء الادارة السلوكية. لان عملية الاتصال (وهي من العمليات الإدارية الهامة) لا يمكن أن تكون جيدة بين القمة والقاعدة إلا إذا فهمنا البيئة الإنسانية والثقافية للانسان نفسه.

وهكذا اعتبر البعض المنظمة ثقافة فرعية من الكل. أي أن البيئة الادارية مرتبطة إلى حد بعيد بالبيئة الثقافية. ولكي يكون التفاعل والانسجام والتلاحم والتنسيق فلابد من ثقافة إدارية، أي ثقافة مهنية تجعل من الإدارة تقديم خدمة للجميع To serve دون تمييز أو محاباة.

هذا ما انتبه إليه العرب في عز حضارتهم الانسانية. ونفس الشيء انتبه إليه اليابان من خلال نموذجهم الرائد Z *، والذي يولي أهمية للبعد الثقافي والاخلاقي في الادارة، وفي هذا الصدد يقول الدكتور الخبير محمد عبد القادر حاتم بشان اليابانزم Japanism : «تعني في الواقع نظاما عاما أو نظرية متكاملة تمتد جذورها في أعماق التراث الحضاري الياباني وتكسب سماتها من الأرض والطبيعة والبيئة اليابانية، ثم يمتزج كل ذلك ويتحول إلى مقومات تحدد أبعاد الشخصية

---

(1) - ج. م. فيفنر، ب. شيروود، المرجع السابق ذكره، ص 307.

(*) - راجع في ذلك كتاب :

- وليام ج. أوشي، النموذج الياباني في الادارة. نظرية Z ، ترجمة حسن محمد سين، السعودية : معهد الادارة العامة، 1985، 338 صفحة.

اليابانية التي يراها العالم في صور مناهج خاصة للحياة وأنماط خاصة للسلوك... لا نبالغ إذا قلنا إن الشعب الياباني ينفرد بها بين سائر الشعوب» (1).

وإلى حد ما حضارة الغرب الحالية، خاصة في نموذجها الاداري (ص Y) الذي يهتم بالسلوك الفردي، على عكس نموذجها الاداري (س X) الذي لا يهتم سوى بالعمل والقانون ولو على حساب الانسان. أما في الديار الاسلامية والعربية بصفة عامة، والجزائر بصفة خاصة، فتعاني من معضلة غياب الثقافة الادارية، مما أدى إلى الاغتراب الاداري عن طريق التقليد الأعمى وتطبيق أسلوب العلاج بالمثل (مثلا استيراد التكنولوجيا العالية دون فهم بأن الآلة غير محايدة، أو أن الآلة هي بنت فكر معين).

كما أدى -وهنا المشكلة الكبرى- إلى عدم الاهتمام بالانسان صانع الحضارة والتقدم والرقي إلى جانب إهمال عنصري التراب (المادة)، والوقت (هو عملة عند الامم المتقدمة).

إن ترقية التفهم بين الادارة والمجتمع، والتنبؤ بالسلوك الفردي والجماعي المعقد، والعناية بالتجربة، وتسيير التغيير حسب مقتضيات الظروف، ونجاح الاصلاحات مهما كانت طبيعتها، لن يكون في نظرنا إلا بالاهتمام بالعنصر الثقافي والحضاري، وبالتالي الاهتمام بالثقافة الادارية والأخلاقيات الوظيفية الغائبة -مع الأسف الشديد- في إصلاحاتها المختلفة.

وفي رأينا، إن حل الأزمة الحادة التي تتخبط فيها بلادنا لا يتم فقط على المستوى السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي كما يراها البعض، بل يجب أن يتم أولا وقبل كل شيء على المستوى الثقافي والحضاري، وهذا من خلال الاهتمام بالمنظومة التربوية والتعليمية بصفة عامة. (أي المدرسة والثانوية والجامعة والمحيط الثقافي والعلمي العام).

والمؤسف أن الثقافة في بلادنا منذ الاستقلال السياسي تعيش أزمة عميقة

---

(1) - محمد عبد القادر حاتم، الادارة في اليابان. كيف نستفيد منها !! ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1990، ص 6.

ووضعا مؤلما بسبب تسييسها وتحزيبها وتوجيهها التوجيه السيء، الامر الذي أدى إلى تقزيم الثقافة الوطنية والتاريخية، وإفراز فراغ ثقافي مرعب، أثر سلبا على نجاح المشاريع الإنمائية للدولة والمجتمع.

وبناء عليه، فالمسالة الثقافية عملية ضرورية وجوهرية للقيام بإصلاح جذري وأصيل يكون منطلق إبراز الهوية الوطنية والحضارية للمجتمع الجزائري من جهة، كما يكون بعيدا كل البعد عن الثقافات المستوردة عن طريق ما يعرف بالتفتح وأسلوب العلاج بالمثل.

إن العوائق التي تقف في طريق نجاح الاصلاح الإداري في الجزائر، لا يمكن القضاء عليها وإزالتها، إلا بفهم مدلول الثقافة والحضارة أولا، أي المحيط الثقافي العام. ثم ترسيخ الثقافة الادارية أو المهنية، التي تهتم بالإنسان والمادة والوقت، ثانيا.

لأن الادارة كما يقول أستاذ الادارة زكي غوشة : «...إن الادارة لا تعمل في فراغ، فهي تؤثر في المجتمع وتتأثر به، وهي إدارة اصلاح وتحديث وتطوير...» (1).

(1) - زكي غوشة، «المؤثرات السلوكية على الاداء الوظيفي في الدول النامية»، مجلة دراسات، تصدرها جامعة الاردن، عمان : العدد الخامس، المجلد الحادي عشر، تشرين الثاني 1984، ص 27.

## الخلاصة والاستنتاجات.

من خلال دراستنا لعملية الانتخابات المحلية والتشريعية، وتحليل أسباب تطور الأزمة السياسية وانعكاساتها السلبية على الاصلاح الاداري، يمكن أن نستخلص بعض الاستنتاجات العلمية التي تساهم في إيجاد اصلاح اداري فعال.

النتيجة الأولى هي أن الانتخابات المحلية والتشريعية أدت إلى بروز حزب سياسي اسلامي جديد على الساحة السياسية، هذا التوجه السياسي الجديد المتمثل في الجبهة الاسلامية للانقاذ أثر في تغيير الخريطة السياسية والادارية للدولة (*)، كما كان له دور في تغيير حسابات النخبة الحاكمة. الأمر الذي أدى بهذه الأخيرة إلي استعمال وسائل جديدة غير ديمقراطية لمنع الحزب الجديد الوصول إلي ممارسة السلطة والحكم. إذ قامت السلطة المركزية بتقليص صلاحيات البلديات وعرقلتها، وإلزامها بطرق غير شرعية للخضوع لأوامر الادارة المركزية والعمل تحت وصايتها ومراقبتها الشديدة. كما عمدت السلطة كذلك إلى تغيير القوانين الانتخابية، من أجل ضمان مكانتها في النظام وتقوية نفوذها في إدارة البلاد، وبذلك استعملت السلطة كل الوسائل الادارية والقانونية لضمان استقرارها في الحكم.

أما النتيجة الثانية فتتمثل في نشوء الازمة السياسية الحادة التي ظهرت نتيجة التكتيك السياسي الذي استخدمته النخبة الحاكمة لضمان تحقيق استراتيجيتها المتمثلة أساسا في استقرارها في الحكم ومواجهة التهديدات الخارجية وضرب القوى السياسية الأخرى.

والنتيجة الثالثة هي استلام الجيش للسلطة والادارة، وهذا بعد تحالفه مع الطبقة التقنوقراطية، وعدم الأخذ والعمل وفقا لمبادئ الديمقراطية التي أقرها دستور 1989. إذ قامت السلطة الحاكمة بالغاء الانتخابات وتوقيف المسار الديمقراطي، وإلغاء المؤسسات الشعبية التي تمثل الديمقراطية الحقيقية وتعبر عن الارادة الشعبية.

---

(*) راجع في ذلك : Dossier et document, le multipartisme à l'Algérienne, Maghreb Machreck, 1er trimestre 1990, n 127, p.199.

-Lahouari Addi, le choix des Algériens, le monde diplomatique, juin 1990.

وعلى ضوء تشعب الازمة السياسية وتدهور الوضع الاقتصادي نتج عنهما اللا أمن وعدم الاستقرار، والفوضى والفساد السياسي والاداري. مما إنعكس سلبا على عملية الاصلاح الاداري والتنمية الشاملة. ولذلك لابد من القضاء على أسباب الازمة السياسية باعتبارها عاملا مركزيا في تدهور الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والادارية للبلاد. إلا أن ذلك لايمكن تحقيقه إلا عن طريق فتح حوار شامل وبناء بين الأطراف السياسية الفعالة، والعودة إلى الانتخابات الشعبية، والابتعاد عن سياسة الحلول الظرفية، واحترام الحريات السياسية وقواعد اللعبة الديمقراطية والشورية وتجسيدها ميدانيا، وتوسيع مشاركة العلماء والمفكرين عن طريق لجنة الحكماء والعقلاء.

# الفصل الخامس

# إصلاح الإدارة الجزائرية وتطويرها

بعد أن تطرقنا إلى المفهوم النظري للإصلاح الإداري، وربط ذلك باهم الاصلاحات الإدارية والسياسية التي حاولت السلطة الجزائرية من خلالها إيجاد إدارة فعالة لمواجهة مختلف المشكلات التي تعاني منها. سنحاول الآن في هذا الفصل أن نقدم تصورنا الخاص بإصلاح الجهاز الاداري وتطويره حتى يواكب التطورات والتغيرات المعاصرة في مجال الإدارة.

إن إصلاح هياكل الادارة الجزائرية عملية ضرورية وهامة في آن واحد، حيث تمليها دوافع عديدة مرتبطة بالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصعبة التي آلت إليها البلاد وخاصة الوضع السياسي المتازم الذي تفاقم بعد الأزمة السياسية التي أثرت سلبا على فعالية الجهاز الاداري وتطويره.

لذلك فإن إصلاح الادارة الراهنة وتطويرها يجب أن يمثل الأهداف الاستراتيجية الأكثر إلحاحا في استراتيجية التنمية الشاملة نتيجة لما تعكسه الادارة من تاثيرات كبيرة على مسيرة التنمية.

وتتطلب عملية الاصلاح الاداري تطوير في الهياكل الادارية الجامدة من جهة، والاهتمام بالعنصر البشري الذي يعتبر العنصر الأساسي في الإدارة، والعمل على إستقرار العاملين داخل التنظيم وتدريبهم، بالإضافة إلى إعادة النظر في أنظمة المرتبات والحوافز من جهة ثانية، ثم تحديث التشريعات والقوانين التي تحكم عمل الأجهزة الادارية لتتجاوز المشكلات التي تواجه الادارة الجزائرية من جهة ثالثة. وفي إطار هذه الدراسة ساحاول أن أبين ملامح الاصلاح الاداري من خلال العناصر التالية :

- وضع استراتيجية بديلة للاصلاح الاداري.
- وسائل معالجة بيروقراطية الادارة الجزائرية.
- إخضاع الادارة لرقابة فعالة.
- الاهتمام بالبعد الانساني القيادي في الاصلاحات الادارية.
- الخلاصة والاستنتاجات.

# - وضع استراتيجية بديلة للاصلاح الاداري -

إن المحاولات العديدة والاجراءات المتكررة التي قامت بها السلطة لبناء جهاز إداري فعال، لم تؤد بعد إلى إصلاح إداري شامل يتماشى وطموحات الشعب الجزائري من جهة، ثم يتجاوز الواقع الاجتماعي والسياسي الجديد للبلاد من جهة ثانية. ولعل السبب الرئيسي في ذلك -وهو حسب تصورنا الخاص- يعود إلى إنتهاج سياسة إقصائية وتهميشية تجاه الجهاز الإداري، الذي أصبح مجرد أداة في يد الطبقة الحاكمة، بدلا من أن يكون أداة لخدمة التنمية والمجتمع.

لقد تميزت الاصلاحات الادارية في الجزائر بالغموض وعدم وضوح الأهداف، وتهميش الإطارات الجامعية القادرة على تطوير الجهاز الاداري. كما أن الاصلاحات الادارية تميزت بعدم التغيير الجذري في القوانين والاجراءات الادارية المعقدة التي لا تتماشى وأهداف التنمية الإدارية. إذ كان لابد من تغيير أساليب العمل الاداري والقوانين والاجراءات الادارية حتى تواكب الأهداف الجديدة للدولة.

ونظرا للظروف السياسية والاقتصادية الصعبة التي تمر بها البلاد، فإنه من الضروري إحداث جهاز إداري فعال ورشيد، هدفه تحقيق النتائج وتنفيذ برامج التنمية الوطنية.

ومن خلال ذلك ساحاول أن أبين ملامح استراتيجية إصلاح الادارة التي تسعى أساسا إلى تطوير الجهاز الإداري الحالي، ومسايرته للظروف البيئية الأخرى في المجتمع. وتتمثل عناصر هذه الاستراتيجية في المحاور التالية، وهي :

1- إعادة النظر في التنظيم الاداري.

2- الاهتمام بالعنصر البشري الكفء.

3- الاهتمام بالاطار البيئي للإدارة.

## أولا - اعادة النظر في التنظيم الاداري

تعتبر التنمية الشاملة عملية متكاملة، إذ لا تتحقق بدون وجود جهاز إداري فعال ورشيد. وقيام هذا الجهاز الاداري الفعال والرشيد يحتاج بدوره إلى إصلاحات إدارية مستمرة ومتجددة من أجل بناء إدارة فعالة وقادرة على مواكبة التغيرات الاساسية في المجتمع وتحقيق نتائج خطط التنمية الوطنية. لذا فإن اصلاح الجهاز الاداري يجب أن يمثل أحد الاهداف الاستراتيجية ضمن استراتجية التنمية الشاملة نظرا لما تعكسه من تاثيرات ايجابية في عملية التنمية المنشودة.

ونظرا لاهمية الاصلاح الاداري، فإنه من الضروري أن تعمل القيادة بإستمرار على تحقيق الاصلاح، ليس فقط على المستوى السلوكي الفردي فحسب، وإنما على كافة المستويات المرتبطة بالعملية الادارية المعقدة، وكذلك بالنسبة لعلاقاتها مع الجمهور، فعملية الاصلاح الاداري هي عملية شاملة تتناول جميع جوانب العملية الادارية وإجراءاتها والجوانب السلوكية المرتبطة بها. كالجوانب التنظيمية والاجرائية، والقانونية. وتحسين إجراءات التوظيف، وتطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق، وتكافؤ الفرص من أجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة أشكالها، وتطوير خطة ووصف الوظائف وتحليلها (1) لتتمكن الإدارة من وضع الموظف أو الرجل المناسب في المكان المناسب، والعمل على تطوير سلم الرواتب والأجور ونظام العلاوات حسب الظروف الاجتماعية حتى يتمكن الموظف من تحقيق رغباته وطموحاته الشرعية والابتعاد عن التحايل والرشوة واللامبالاة والفساد الاداري.

ولكن، كل هذا مرتبط بإعادة نظام ترتيب الوظائف العمومية في الإدارة الجزائرية (2)، إنطلاقا من تجديد قوانين العمل والوظيف العمومي والقانون الاساسي العام للعمال وبقية التشريعات الاخرى من جهة، ومقارنة ذلك بالتشريعات العربية والإسلامية والدولية من جهة ثانية، حتى يتحقق الشعار المعروف "لكل حسب عمله" و"التساوي في العمل يستلزم التساوي في الاجور كما يجب أن يوضع حدا للتشريعات الارتجالية الخاصة بتسريح العمال وتعويضهم، وإعادة الهيكلة، والتاخر في الاجور، وتباينها، ورفع الأسعار الجنونية، التي فرضتها المؤسسات المالية الغربية.

---

(1)- لمزيد من المعلومات المتخصصة راجع كتاب الاستاذ الدكتور عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، الجزائر : م.و.ك، 1984، ص299-341.

(2)- عصمت عبد الكريم خليفة، " نظام ترتيب الوظائف العمومية في الجمهورية الجزائرية والتشريعات المقارنة " ، (دكتوراه دولة، معهد الحقوق والعلوم الادارية جامعة الجزائر، (1983))، ص 192.

كما أن الاصلاح الاداري يهدف إلى تحسين وتطوير برامج التدريب، ووضع قواعد علمية وثابتة لنقل الموظفين، وتطوير سياسة الترقية واجراءاتها، كما يجب حماية الموظف من بعض الممارسات التي قد يتعرض لها، كالضغوط السياسية من قبل رجال السياسة، أو كبار موظفي الدولة، مما يسبب في ظاهرة انتهاك الاخلاقيات الوظيفية.

ومن وظائف الاصلاح الاداري كذلك إعادة النظر في هياكل التنظيم والنصوص القانونية والتنظيمية التي تحكمها وتحدد أساليب العمل فيها حتى يستطيع التنظيم أن يواكب جميع التطورات والتغيرات المستمرة من جهة، والتخلص من العيوب التنظيمية وتقريب القمة من القاعدة من جهة ثانية. كما أن عملية الاصلاح الاداري قد تتطلب إعادة النظر في أهداف الادارة نفسها. وهذا ما يعرف الادارة بالأهداف أو النتائج M.B.O.

كما أن الاصلاح الاداري عمل متكامل ومستمد من التطورات المختلفة في الدولة، ومعنى ذلك أن عملية الاصلاح الاداري لايتم بمعزل عن إصلاح الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية في المجتمع.

إذا، فالاصلاح الاداري بهذا المعنى يتم في إطار إتخاذ مجموعة من الاجراءات تتمثل أساسا في إعادة النظر في التنظيم الاداري والنصوص القانونية والتنظيمية التي تضبط هياكل الادارة وتحدد أساليب العمل فيها، والاهتمام بالعنصر الانساني باعتباره العنصر الاساسي في الادارة، مع مراعاة الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية التي تتخذ فيها اجراءات الاصلاح الاداري.

إن المفهوم العام للاصلاح الاداري الشامل هو الاداة الرئيسية لبناء إدارة فعالة وقادرة على تحقيق البرامج التنموية الشاملة، إذ لا يمكن إيجاد جهاز إداري متطور بدون هذا التصور الشامل للاصلاح الإداري، أي لا يمكن إحداث جهاز إداري فعال ورشيد إلا في إطار مشروع شامل يضم كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع.

من المتعارف عليه في المجال الاداري أن القضاء والتخلص من معوقات التنمية يتطلب وجود جهاز إداري فعال، وقيادة عصرية، وعليه فاهمية الادارة تعد من العناصر الحيوية والأساسية في التنمية والتقدم والرقي.

إن دراستنا للاصلاحات الادارية في الجزائر، توحي على أن التعديلات والاجراءات التي اتخذت لإحداث جهاز إداري فعال كانت إصلاحات جزئية، تفتقر إلى الرؤية الواضحة لطبيعة المشكلات الادارية التي تمر بها الادارة الجزائرية. إن الآجهزة الادارية الموجودة في الدولة لادارة البرامج التنموية غير مبنية على أساليب علمية وعملية، ويعود ذلك أساسا إلى المظاهر السلبية التي توجد في هذه الآجهزة وتتلخص هذه المشكلات الادارية فيما يلي :

1-إن الإدارة الجزائرية هي إدارة مقلدة وتابعة للنموذج الاداري الفرنسي الاستعماري، ويعتبر هذا التراث الاداري الإستعماري مظهرا مستمرا في العمل الاداري والتنظيمي وفي سلوك الموظفين. وقد أشار مسؤول وزاري في لقاء رئيس الحكومة السيد عبد السلام بلعيد بالاطارات المحلية، على أن الادارة لم يحكمها حزب جبهة التحرير الوطني فقط والجبهة الاسلامية للانقاذ المنحلة وإنما حكمتها الادارة الإستعمارية أيضا (1).

إن الإشارة إلى تاثير التنظيم الاداري الجزائري بالإدارة الفرنسية، يعني أنها لا تتماشى وظروف الجزائر، وعليه، لابد من اصلاحات إدارية شاملة لتغيير الظروف وتطوير الادارة وتوجيهها نحو تحقيق الآهداف التنموية. علما بأن علماء الإدارة والسياسة والقانون وغيرهم. في فرنسا يطالبون بإعادة النظر في النظرة القانونية المحدودة في الإصلاحات الفرنسية، لانه لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم، على حد قول الأستاذ "ميشل كروزيه" (M. CROZIER)، صاحب كتاب "On ne change pas la société par décret".

2- إن افتقار الادارة الجزائرية إلى الاطارات المدربة على تخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية، أو تهميشها بطريقة أو باخرى، يرجع إلى غياب البرامج التدريبية، التي تسمح بتكوين الاطارات ذوي القدرات الإدارية العليا في إدارة

(1)- جريدة الشعب اليومية، تصدر بالجزائر، السبت 13 فبراير 1993، ص4.

المشاريع التنموية، إذ أن النقص في الإطارات المدربة لا يعني عدم وجود طاقات بشرية بل المشكلة تكمن في تدريب هذه الطاقات البشرية باستمرار ووفقا للابتكارات العلمية الجديدة والمتجددة ولا يمكن معالجة هذه المشكلة إلا باصلاح النظام التربوي وتكثيف الجهود التدريبية للموظفين. لأنه لا يمكن أن تكون الجامعة في واد والادارة في واد آخر.

3- أما المشكلة الثالثة فهي تتمثل في اصدار قوانين واتخاذ اجراءات إدارية على أساس اجتهادات فردية بدون رقابة إدارية، مما أدى إلى اتساع الفجوة بين الوضع الرسمي والواقع الاداري.

4- احداث أجهزة إدارية تعمل على توجيه النشاط الاداري لخدمة أهداف أخرى غير الاهداف التي تتطلبها عملية التنمية، وعليه، لابد من إنشاء هيئة إدارية مركزية مرنة وظيفتها الاساسية هي الاصلاح أو التطوير الاداري بإستمرار.

5- غياب الرقابة الفعالة في الادارة الجزائرية أدى إلى تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الاداري، والرشوة، والمحسوبية، والحقرة، والتحايل على القوانين، والغيابات، واحتقار العمل كقيمة حضارية.

إن شيوع هذه الممارسات في إدارتنا يعود إلى عدم تجديد الادارة وتحديثها من جهة، وإلى نفوذ البيروقراطيين القدامى من جهة ثانية، بالإضافة إلى ذلك الفراغ السياسي والايديولوجي التي تمر به البلاد حاليا إذ أن غياب العامل السياسي والايديولوجي الذي يستطيع فرض رقابة شديدة على البيروقراطية ويوجهها يجعل هذه الأخيرة تتحرك في نوع من الفراغ الجزئي.

إذا، بعد توضيح أبرز المشكلات الادارية التي تمر بها الادارة الجزائرية، نستطيع القول الان بان الادارة في حاجة إلى جهود مكثفة، ومنظمة لكل الطاقات البشرية والمادية والمالية لربح معركة التنمية الادارية.

ويتطلب اصلاح الادارة الراهنة وتطويرها، وضع استراتيجية إدارية هدفها بناء إدارة للتنمية، التي هي من التنمية الادارية.

ومن وظائف الاصلاح وفق هذه الاستراتيجية الادارية البديلة، إعادة النظر في جوهر ومبادئ التنظيم الاداري الفعال، الذي بدوره يتطلب :

1- إعادة النظر في وظائف الادارة وفلسفتها : لقد أصبحت الحاجة لإعادة النظر في وظائف الادارة وتوجهاتها ملحة للغاية.، تمليها عوامل إقتصادية واجتماعية وسياسية.

إن شيوع المظاهر السلبية في إدارتنا المعرقلة لعملية اتخاذ القرارات الرشيدة وتنفيذها، كالرشوة، والفساد الاداري، والروتين الاداري، إلى جانب قيام نشاطات طفيلية، واستهلاك غير منتج لموارد المجتمع المادية والبشرية، مما أدى إلى ارتفاع في نسبة البطالة. كلها أعراض لتنمية عرجاء وغامضة ومتناقضة والتسيير الاداري الفعال. وعليه ينبغي على القيادة أن تعيد النظر في وظائف الادارة، إذ أرادت بناء إدارة فعالة وقادرة على تحقيق الأهداف الاستراتيجية للتنمية الوطنية.

أما الوظائف التي يجب أن تؤديها الادارة البديلة تتمثل فيما يلي :

أ- تنمية القدرة التخطيطية وحسن إستغلال كل الموارد المتاحة وترشيد استخدامها بشكل استراتيجي، وهذا لايكون إلا بالتخطيط الاستراتيجي الذي يعني "الخطط الأساسية للمنظمة، والتي تتم من قبل الادارة العليا، وهي لاتتعلق بوسائل تحقيق الأهداف، ولكنها تتعلق بتحديد الأهداف نفسها" (1). خلال الحقبات السابقة إبتداء من الستينات إلى السبعينات كانت التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط بعيدة كل البعد عن هذا الطرح الاستراتيجي من جهة، إلى جانب غياب البعد الديمقراطي في تعزيز التخطيط (*) ورسم الخطط الاستراتيجية من جهة ثانية.

---

(1)- مدني عبد القادر علاقي، الادارة. دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الادارية، ط1، جدة : تهامة، 1981، ص 709.

(*)- وهذا ما يؤكده الاستاذ عبد اللطيف بن اشنهو على :"... تعزيز التخطيط ولكن بطريقة ديمقراطية واعادة تنظيم الاقتصاد ...".

- عبد اللطيف بن اشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط 62-1980، الجزائر : د.م.ج، 1982، ص532.

ب- العناية بالقيادات الادارية العليا المتخصصة للقيام بالاصلاحات الادارية الكبرى.

جـ- التحكم في عملية قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما، وهذا لايكون إلا بالخطاب السياسي الواضح المتخذ من طرفها.

د- العمل على تغيير الحالة الذهنية للموظفين الذين يتصفون باللامبالاة والعزوف والحياد السلبي، وذلك بتوسيع مشاركتهم في اتخاذ القرارات، واطلاعهم على كل ما يجري من تعديلات وتغييرات تنظيمية، مما يسمح لهم بإستيعاب فلسفة التنمية والدفاع عنها قولا وعملا.

هـ- الاهتمام بالاساليب الكمية (أي بحوث العمليات) إلى جانب الاساليب غير الكمية (أي القيم) في الخطط الاستراتيجية واتخاذ القرارات.

2- إعادة النظر في القوانين والتشريعات الادارية لان الاصلاح الاداري الجذري يتطلب أن يكون القانون أداة بناءة لا أداة معرقلة، كما يجري حاليا.

إن عملية تخطيط المشاريع ورسم السياسات العامة تستلزم إحداث تغيير جذري في الهياكل والقوانين التنظيمية للجهاز الاداري، لان التمسك بالاجراءات القديمة يشكل عاملا معرقلا للعمل الاداري، وبالتالي لن تتحقق التنمية الشاملة. ولذلك لابد من تغيير القوانين والتشريعات حتى تواكب الاهداف والاتجاهات الجديدة للدولة، أي أن تكون تلك القوانين والتعليمات الادارية منسجمة ومتكاملة مع الاهداف الجديدة التي تسعى الدولة لتحقيقها وهذا لا يكون إلا بانتخاب برلمان حقيقي يعبر عن طموحات المجتمع من جهة، وفتح المجال الواسع للكفاءات الجامعية المتخصصة في الدراسات القانونية والتشريعية والادارية من جهة ثانية.

إن الاصلاحات السياسية والاقتصادية الجديدة التي تبناها النظام - ورغم قصورها- سوف لن تبلغ الاهداف المخططة لها إلا بإعادة النظر في القوانين والاجراءات النافذة في الادارة، وذلك للتخلص من الثغرات القانونية التي لازالت الادارة تعاني منها، وإقامة إدارة هدفها تحقيق الرفاهية والتقدم للمجتمع.

3- الاهتمام بالعنصر القيادي الكفء : كما نعلم جميعا بأن الادارة الحديثة عادة ما تقوم بتنظيم إطاراتها وأقسامها المختلفة، وهذا بهدف تحقيق هدفين أساسيين هما : تقديم وتحسين الخدمة العامة للجمهور المتعامل معها، وتجنب التضخم البيروقراطي والبطالة المقنعة. إلا أن هذا بدوره يتطلب تجديد الهياكل الادارية وتطعيمها بعناصر إدارية جديدة تواكب التطورات الحاصلة في المجتمع. [مثل عملية الأيض "أي الهدم والبناء" داخل الاجسام الحية "أي بناء البرتوبلازمات وإندثارها". فهي تشير في الاتجاهين : الهدم والبناء لتزويد النظام بالطاقة والحفاظ على بقائه وتوازنه]. وحتى تتضح الفكرة جيدا فهذا ألآن توفلر (A. TOFLER) يقترح لمواجهة الادارة بالأزمات أسلوب الا د هوقراطية (A.d - HOCRACY) ومعناه المنظمة الموقفية التي تواجه الازمات الجديدة، أي هي نموذج متطور للمؤسسات الادارية لمواجهة المشكلات من خلال لجان مؤقتة ومتحركة ومتفاعلة مع التغير البيئي. بشرط أن تكون موجهة من طرف الاستشاريين (أي العنصر البشري الفاعل) (*).

إن هذه العوامل تبين لنا أهمية وضرورة اتخاذ اجراءات اعادة تنظيم الاطارات بإستمرار، لأنها تؤثر على السلوك العام. إذا، تعتبر عملية تنظيم الاطارات القيادية عملية فعالة وضرورية لرفع الأداء الاداري وتطوير الجهاز الاداري.

4- إيجاد هيئة عليا للاصلاح الاداري : وبالاضافة إلى العوامل الاساسية لاعادة التنظيم الاداري في الجزائر، لابد من وجود هيئة عليا دائمة للاصلاح الاداري - كما كان في بداية الاستقلال- تعبر عن التنمية الشاملة، وتقوم برسم وتنفيذ استراتيجيات الاصلاح الاداري، وتمتلك القدرة اللازمة من أجل اتخاذ القرار الملائم لتحقيق الاهداف المسطرة ضمن استراتيجية للاصلاح الاداري، ويجب أن تتمتع هذه الهيئة العليا بالاستقلالية والشخصية المعنوية والنفوذ في التخطيط الاستراتيجي للادارة، كما يجب أن تتمتع بالتمثيل الكافي والمعبر عن مشاركة جميع قطاعات الادارة والاطارات العلمية والوطنية، وتتطلب هذه الهيئة تنمية قدراتها الفنية وتوفير الوسائل الضرورية لجمع وتحليل المعلومات لاتخاذ سياسات الاصلاح الاداري وتنفيذها.

---

(*)- منصور بن لرنب. "التنمية الادارية والبيروقراطية"، المرجع السابق ذكره، ص 38.

أما الوظائف التي يجب على الهيئة العليا للاصلاح الاداري أن تقوم بها، فإنها تتمثل في الوظائف الأساسية التالية :

أ- إنشاء وترسيخ عقيدة إدارية متطورة، متكاملة ومنسجمة مع أهداف وسياسات إستراتيجية الدولة. أو ما يعرف الآن بترسيخ الثقافة الإدارية المشار إليها آنفا.

ب- وضع ورسم خطط التنمية الادارية ومتابعة عملية تنفيذها في الواقع مع ضرورة توفير الوسائل الضرورية لتحقيق نجاح تلك الخطط التنموية.

جـ - وضع وتحديد المبادئ الأساسية لممارسة وظائف الادارة.

د- الاهتمام بالعنصر البشري، وتحديد شروط التوظيف والترقية، وتطوير برامج التدريب والتكوين.

هـ- دراسة مطالب واحتياجات مختلف الوحدات الادارية.

و- التنسيق بين مختلف القطاعات الادارية.

ز- إعادة النظر في التنظيم الهيكلي للبناء الاداري، ووضع أسسه على ضوء المتغيرات الجديدة.

حـ- اعادة مراجعة القوانين والتشريعات المتعلقة بالبناء الاداري ونشاطات أجهزته وتطويرها بإستمرار (وهنا ياتي دور البرلمان المنتخب والخبراء الاكفاء).

ط- توسيع المشاركة الشعبية وتطويرها، من خلال فتح المجال للتعددية السياسية وحرية التعبير من خلال وسائل الاعلام المختلفة.

ي- القيام بدرسات ميدانية في مختلف قطاعات الادارة، والاستفادة من الدراسات الجامعية التي عالجت مختلف المشكلات والاصلاحات التي تهم البلاد والعباد.

ولهذا تعتبر عملية انشاء هيئة عليا للاصلاح الاداري ضرورة ملحة، نظرا للأمراض البيروقراطية والمشكلات الادارية التي تتخبط فيها إدراتنا، إذ تعمل هذه الهيئة على إزالتها أو التخفيف من حدتها على الاقل، وتوفير الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لبناء إدارة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف وطموحات الدولة والمجتمع. ولذا يجب إعادة وزارة الاصلاح الاداري كوزارة مستقلة وبعيدة عن وصاية وزارة الداخلية التي لها مهام أخرى.

## ثانيا : الاهتمام بالعنصر البشري الكفء

إن الاهتمام بالعنصر البشري في الادارة العامة من مستلزمات التطوير الاداري، إذ يعتبر العنصر الأساسي في الإدارة، فهي لا تتغير ولا تتطور إلا به، ولا تفسد إلا عن طريقه. فالجهاز الاداري لن يتطور إلا بالعناية الخاصة بالعنصر الانساني الذي يمثل أساس التطور في كافة المستويات.

ولعل أهم العوامل والاسباب التي أدت إلى فشل التجارب التنموية التي عرفتها العديد من الدول المستضعفة، ومن بينها الجزائر، يعود إلى عدم الاهتمام بالعنصر البشري في المهام السياسية والادارية.

لذلك، من الضروري تشجيع الموظف العام وتدعيمه معنويا وماديا في أداء وظيفته. وأن توفر له كل الوسائل الضرورية لاداء مهمته في التنمية الادارية. وفي هذا الصدد يرى أحد الباحثين، "أنه ليس هناك قانون جيد، ولا نظام جيد، ولا إدارة جيدة، إنما هناك إنسان جيد، وإنسان رديء وسيء. والانسان الجيد هو الذي يجعل القانون جيدا، إذا كان هذا القانون جيدا في ذاته، ويصلح من سواءته إن كان سيئا، ويخفف من مضاره إن كان اصلاحه مستحيلا، ويمتنع عن تنفيذه في شجاعة وبطولة إن امتنع عليه ذلك" (1).

إذا، على القيادة إذا أرادت تحقيق أهداف الاصلاحات الادارية أن تتخذ اجراءات تسعى من خلالها خلق حوافز مادية وتشجيعية للموظفين في الخدمة، وتتضمن هذه الاجراءات فيما يلي :

(1)-فتحي رضوان، نظرات عن إصلاح الادارة الحكومية، دمشق : دار الجامعة، 1983، ص136.

أ- اضفاء الطابع الشورى والديمقراطي على الادارة وذلك عن طريق اتاحة الفرصة للموظفين للمشاركة في إدارة شؤون المنظمة الادارية بالطرق المناسبة، وإبداء آرائهم واقتراحاتهم في عملية اصدار القرارات مما يساعد على تحسين الآداء الاداري وزيادة الكفاءة والفعالية.

ولا شك أن اضفاء الطابع الشورى والديمقراطي على الإدارة، لايؤدي فقط إلى حل مشكلات الادارة، بل يؤدي أيضا، إلى رفع فعالية الموظفين في الخدمة ويشجع على العلاقات العامة داخل المنظمة الادارية، مما ينعكس إيجابيا على مسار التنمية الادارية.

ب- تحديث التشريعات التي تضبط وتحكم الموظفين على ضوء التغيرات الاجتماعية والسياسية والفنية، لضمان إجراءات العمل وتحسينه بشكل يخدم أهداف التنمية الادارية.

جـ- توفير الحوافز المادية والمعنوية والمراجعة المستمرة لسلم الاجور حسب الظروف والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية.

د- تدعيم مبدأ المشاركة الجماعية في عملية اتخاذ القرارات، إذ، أن هذا المبدأ أمر حتمي لتحقيق مبدأ الشورى الادارية أو الديمقراطية الادارية ولا مركزية صنع القرار. ولذلك من الضروري الآخذ بمبدأ المشاركة الجماعية في عملية الاصلاح الاداري باعتباره الشرط الآساسي في قيام جهاز إداري متطور وفعال.

هـ- تدريب الموظفين وتزويدهم بالمهارات الفنية والادارية التي تضمن قدرتهم على مواجهة ما يستجد من تغيرات في الحقل الاداري، كما تساعد عملية تدريب الموظفين وتكوينهم على تحسين الآداء الاداري وتحقيق الفعالية.

و- إقامة علاقات يسودها الإحترام والتعاون والتقدير في الادارة بين الموظفين والقيادة، وبين المسؤولين وبقية المواطنين.

ز- إدماج العناصر الشابة المتخصصة في المجال الاداري للإسهام في الدور القيادي للادارة.

ح- الاهتمام باخلاقيات الوظيفة في الادارة العامة (ETHIC)، من خلال تقييد الموظف العام بواجباته الوظيفية. أي هو موظف متقيدا باسس وقواعد العمل بصورة مباشرة. كما أنه متقيدا بالسلوك الآخلاقي في علاقته مع الجمهور (1).

إذا، من خلال هذه الآطروحات العامة المتعلقة بالعنصر البشري الكفء، نستنتج أن العناية والاهتمام بالانسان أمر ضروري لنجاح وتحقيق نتائج استراتيجية التنمية الادارية، إذ يعتبر الركيزة الاساسية في إدارة شؤون الادارة. وعليه يجب الانطلاق من عنصر الانسان الذي هو الآساس في الاصلاحات السياسية والادارية. وهذا ما سنوضحه في النقطة الموالية الخاصة بالبعد البيئي للادارة.

## ثالثا : الاطار البيئي للادارة

يرجع استخدام المنهج البيئي والمقارن في الدراسات السياسية والادارية والقانونية إلى العديد من العلماء والباحثين القدماء، نذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر : كتابات كونفوشيوس في الحضارة الصينية، وكتابات كاوتيليا في الهند القديمة، ومؤلفات أرسطو في الحضارة اليونانية، وكتابات ابن أبي الربيع والغزالي وابن خلدون في الحضارة العربية الإسلامية، وأخيرا بروز المدرسة الانجلو ساكسونية، والنظرية اليابانية ... لكن من وجهات نظر مختلفة.

ولعل أبرز هذه الدراسات الغربية الحديثة هي دراسات جون جاوس John . m. Gaus، وروبال دال R. Dahl، وريجز Scefred Riggs وغيرهم إلى جانب الدراسات الادارية البيئية التي قام بها الاستاذ العربي أحمد صقر عاشور.

إن السلوك كما يقول الاستاذ شلتز هو نتاج الشخصية والبيئة، ويصح هذا التعميم على الإنسان والادارة على حد سواء.

---

(1) زكي راتب غوشه، اخلاقيات الوظيفة في الادارة العامة، ط2، عمان : مطبعة التوفيق، 1981، ص19.

إن حياة الانسان وسعادته، وفقا لهذه المقولة، تعتمد على قدرة الانسان في أن ينشئ علاقة إيجابية ومتوازنة مع المحيط والبيئة الطبيعية والثقافية والاجتماعية والانسانية، فالمنظمات الادارية، شأنها شأن الكيان والجنس البشري، تأكل وتهضم وتفرز وتتنفس، تعيش المنظمة الادارية طالما هناك هواء للتنفس وطعام للغذاء وتتصدع وتذوب حيثما تفقد هذه العناصر، فالمنظمة الادارية هي نظام اجتماعي وعضوي (1).

وعليه فإن سلوك المنظمات الادارية يتوقف على معطيات المحيط الخارجي ويتشكل بها، فالمحيط يفرض مجموعة من القيود والمطالب وتتباين هذه القيود والمطالب بتباين البيئة.

وإذا كانت الاعتبارات البيئية تساعد في بناء نظام إداري فعال ومتكامل، فإنه من الضروري دراسة وتحديد العلاقة بين الادارة والبيئة التي تعيش فيها وتعمل من خلالها، ومدى تأثير هذه البيئة على أداء وتنظيم الادارة في بيئة المجتمع الذي تتواجد فيه تلك الادارة، ذلك أن التنظيم ليس إلا انتاج البيئة التي يوجد فيها، ولذا فلا بد أن يتأثر ذلك التنظيم بالاعتبارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والتقاليد التي توارثها الاجيال في هذا المجتمع، لذا فالتنظيم الجيد هو التنظيم الذي يكون بمقدوره التفاعل والتجاوب مع تلك الاعتبارات (2).

وقد ألح الاستاذ أرورا -Arora- على أن الدراسات الادارية المختلفة للدولة يجب أن تركز على التفاعلات بين أي نظام إداري، والبيئة الخارجية، وأن تدرس ديناميكيات التغيرات الادارية والاجتماعية في البيئة التي تجري فيها التفاعلات (3).

لذلك فالادارة في تنظيمها وأدائها واستمراريتها، لابد أن تتأثر بالبيئة الخارجية لها، أي أن الادارة بأنظمتها وأجهزتها تؤثر وتتأثر بالأنظمة الأخرى السائدة في المجتمع، وتتفاعل مع التغيرات التي تطرأ على المحيط الخارجي لها، ولابد أيضا أن تتلاءم والبيئات الأخرى لأنها نتاج تلك البيئة.

---

(1)- فضل الله علي فضل الله، "البيروقراطية والمؤثرات البيئية"، مجلة الادارة العامة، السعودية : معهد الادارة العامة، العدد 27، نوفمبر 1980، ص 84.

(2)- علي الشريف، الادارة العامة (مدخل مقارن)، بيروت : دار النهضة العربية، 1987، ص 99.

(3)- فايل هيدي، المرجع السابق ذكره، ص 51.

كما أن نجاح تنظيم ما في مجتمع ما في أداء مهامه ونشاطه لايعني بأي حال من الاحوال نجاح ذلك التنظيم في مجتمع آخر دي بيئة مغايرة لبيئة المجتمع الذي نجح فيه باداء مهامه. (1)

لذا لابد أن يتلاءم التنظيم الاداري ويتفاعل مع البيئة الخارجية ونظمها المختلفة من جميع النواحي، لكي يستطيع الاستمرار وتحقيق الاهداف المناطة بالادارة، وإلا سيكون مصيره الفشل.

إذا، لايمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع ما يستطيع أن ينجو من اعتبارات الزمان والمكان والسكان، أو أن يكون مستقلا أو منعزلا عن تأثير الحضارة الانسانية أو السياسية، أو التنظيم الاجتماعي، والاقتصادي الذي نما فيه، بل يمكن أن نرى الوجه الحقيقي للادارة الحكومية في أي مجتمع، بجانب دراسة صفاتها و ميزاتها المتغيرة، عندما نقف على مدى تأثرها بالظواهر والعوامل الاخرى السائدة. فبيئة الادارة ما هي في الواقع إلا إمتداد للبيئة الاجتماعية الكبرى بما فيها من عوامل القوة والضعف، الكفاية أو عدم الكفاية ، العزيمة أو التواكل، الصلاحية أو الفساد، النزعة للسيطرة أو الاتجاه نحو الديمقراطية والمشاركة الجماعية، الميل للتمسك بالنظام أو الخروج عنه ... وهكذا. (2)

لذلك، فالادارة في أي مجتمع كان، مطالبة بان تغير في أساليبها وتنظيمها وفق المتغيرات البيئية المختلفة من اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية، كما يجب أن تفهم حقيقة المجتمع الذي تعمل فيه وتنتمي إليه، وأن تعي تلك التغيرات التي تطرأ على تلك العوامل البيئية المحاطة بها.

كل هذا من أجل إقامة جهاز إداري قادر على تنفيذ المهام ورسم الاستراتيجيات الشاملة ذات الابعاد الاجتماعية.

لذا، يستحيل أن يكون هناك تبادل بين الانظمة الادارية والمجتمعات المختلفة. خصوصا عندما تكون هناك إختلافات جوهرية بين الاوضاع الثقافية والاجتماعية

---

(1)- محمد مهنا العلي، الوجيز في الادارة العامة، جدة : دار السعودية للنشر والتوزيع، 1984، ص 41.

(2)- عبد الكريم درويش / ليلى تكلا، اصول الادارة العامة، القاهرة : مكتبة الانجلومصرية، 1976، ص 127.

والسياسية والاقتصادية وتلك المجتمعات. ولعل الامر يعود إلى أن الادارة العامة عادة ما تعمل وفق المحيط الخارجي لها، وبالتالي يتحدد نظامها وحل مشكلاتها الادارية على ضوء تلك الظروف البيئية المحيطة بها من سياسية واقتصادية وإجتماعية وثقافية.

ولهذا، فإن عملية بناء جهاد إداري فعال ورشيد، تتطلب إدراك التفاعلات بين النظام الاداري والعوامل البيئية الخارجية، وتحديد ودراسة التغيرات التي تطرأ على الادارة والمحيط الخارجي لها في البيئة التي تجري فيها مختلف التفاعلات والتغييرات.

وهكذا، فإن مراعاة العوامل البيئية في أي مجتمع لبناء جهاز إداري متطور وفعال، هي بمثابة الخطوة الاولية للشروع في ضبط الاستراتيجية الادارية، وتنفيذها تنفيذا ناجحا. إذ لا يمكن الاستغناء عنها في رسم إستراتيجية التنمية والاصلاح الاداريين، أي أن المحيط البيئي للادارة وهو بمثابة العامل الأساسي في نجاح الادارة أو فشلها. وهذا ما لم تنتبه إليه إلى اليوم.

إذا، فعملية بناء ادارة متطورة لاتتم بمعزل عن الاوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي يعرفها المجتمع، ومرد ذلك أن الاصلاح الاداري هو عمل متكامل له صلة وثيقة باوجه النشاط الاجتماعي.

والملاحظ من خلال التجارب الادارية في الدول المستضعفة ومنها الجزائر، أن معظم هذه الدول تاخذ باسلوب "العلاج بالمثل" -Homéopathic- الذي يجعلها مجرد إدارة مقلدة وتابعة ومستغلة ومتغربة عن المجتمع.

إن الادارة في الدول المستضعفة هي إدارة مقلدة في نظامها وقوانينها للغرب، ويشمل التراث الاداري الفرنسي مظهرا مستمرا في تاثيره على النظام الاداري الجزائري، الذي لم يتخلص بعد من ظاهرة التبعية الثقافية والقانونية والادارية.

لذا، يجب إتخاذ اجراءات حاسمة وجريئة لوضع استراتيجية بديلة للتنمية الادارية، وهذا لن يتم حسب رأينا إلا بتاصيل الادارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري.

إن المحاولات المختلفة والاتجاهات التي تبناها النظام الجزائري في سبيل إنشاء إدارة فعالة ومتطورة، لم تكن في مستوى المشاريع التنموية، وهذا بسبب الاجراءات المعقدة والقوانين الشكلية التي لاتتماشى والأهداف الجديدة للدولة. كما أن تلك المحاولات غير أصيلة أو نابعة من واقع البيئة والمحيط الاجتماعي. لذا لابد من تغيير تلك القوانين التنظيمية، وإحداث تغيير جذري في تنظيم الادارة حتى تؤدي دورها العمراني والتنموي.

إن التعديلات والاتجاهات الجديدة التي تبناها النظام في شتى الميادين السياسية والاقتصادية تستلزم خطط إستراتيجية جديدة لتغيير الواقع الاداري من جهة، وتطويره حتى يتماشى ومتطلبات الواقع الجديد من جهة ثانية.

إن الاصلاحات السياسية والاقتصادية التي اتخذتها الدولة لتغيير الظروف الصعبة التي تمر بها البلاد، سوف لا تبلغ الأهداف المخططة لها إلا بتطوير الجهاز الاداري الحالي الذي يرجع له الدور الأساسي في تطبيق تلك الاصلاحات وتنفيذ المشاريع الانمائية في مختلف الميادين، باعتباره الجهاز الأساسي في نجاح استراتيجية التنمية الشاملة.

من كل ذلك، فإن العمل على تطوير الادارة الجزائرية يتطلب مراعاة العوامل البيئية التي تتحكم في أداء وتنظيم الادارة العامة، ومن بينها العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن معركة التنمية التي تخوضها الجزائر لها أثرها البالغ في بناء إدارة فعالة. فمثلا الاصلاحات السياسية الجديدة التي أقر بها دستور 1989 لها أثرها البالغ في إعادة تنظيم الجهاز الاداري الحالي، لمواكبة تلك التعديلات القائمة على أسس الديمقراطية السياسية ومبدأ التعددية الحزبية ومبدأ فصل السلطات العامة

للدولة، كما أن للإصلاحات الإقتصادية أثرا كبيرا في بناء الادارة وأداء دورها.

لننظر الآن إلى الاصلاحات الاقتصادية -بغض النظر عن رفضنا أو قبولنا لها- القائمة على مبدأ إقتصاد السوق، وتحرير التجارة الخارجية، والحرية الاقتصادية. ونحاول مقارنتها بواقعنا الاداري المزري من جهة وبواقع الانظمة الادارية الغربية التي طبقت هذه الاصلاحات الاقتصادية من جهة أخرى. فإن أول عمل يجب القيام به هو توفير المناخ العام الملائم لتطبيق هذه الاصلاحات الاقتصادية (الدخيلة)، مما يستلزم إعادة التظر في بناء وأداء الجهاز الاداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية العميقة ويحقق نجاحها. كذا الأمر بالنسبة للبيئة الاجتماعية التي لاتقل عن العوامل البيئية الاخرى أثرا في بناء جهاز إداري فعال ومتطور، إذ أن التنظيم الاداري لابد أن يتاثر بمستوى التعليم في المجتمع وعاداته وتقاليده، وهذا لخلق إدارة تستمد قوتها من البيئة الاجتماعية المحيطة بها. كما أن للعامل الثقافي دور في عملية بناء إدارة تتماشى والمبادئ الحضارية للمجتمع. وما يلاحظ في الادارة الجزائرية هو عدم الاخذ بعين الاعتبار أهمية العامل الثقافي والحضاري للمجتمع الجزائري، لذا يجب أن تقوم الادارة وتتعامل على أساس ثقافتنا العربية الاسلامية. من هنا يطرح السؤال الوجيه ؟ هل الاصلاحات الاقتصادية الحالية تتماشى وبيئتنا الحضارية والثقافية ؟ ثم ما هي إيجابيات وسلبيات الاستفادة من هذا التفتح الغربي؟ وفي الأخير ألا يعتبر هذا الاصلاح -مهما كانت طبيعته- متناقضا ومبدأ المدخل البيئي الذي ندرسه ونطالب بتعميمه؟

إن الاصلاح الاداري في الدولة عمل متكامل وشامل لمختلف أوجه النشاط العام، ومرد ذلك أن أية محاولة لاصلاح الجهاز الاداري تتم بمعزل عن أوضاع المجتمع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية محكوم عليها بالفشل. لذلك يجب على مخططي الاصلاح الاداري الاستفادة من الاخطاء السابقة، ودراسة الواقع الاجتماعي، ومراعاة العوامل البيئية المحيطة بالادارة، إذا أرادوا فعلا الازدهار والرقي للبلاد والعباد.

من كل ما تقدم نستنتج بان الاهتمام بالعنصر البشري، واعادة النظر في التنظيم الاداري ووظائف الادارة العامة، ومراعاة العوامل البيئية في بناء إدارة فعالة ومتطورة، ودراسة القيم الدينية الاجتماعية والأخلاقية للمجتمع، تعد من المبادئ الاساسية والضرورية في رسم استراتيجية إدارية يكون منطلقها الاصلاح الاداري الجذري، الذي يهدف إلى بناء إدارة فعالة ومتطورة لتحقيق التنمية الشاملة وخدمة الانسان أولا وقبل كل شيء.

إذا، فالبيئة الادارية هي جزء لايتجزء من البيئة الاجتماعية والسياسية والثقافية. وأي خلل فيها سيؤدي حتما -وبحكم التجارب- إلى الفشل والإخفاق، مما يستلزم على أصحاب القرارات الاستراتيجية أن ينظروا إلى العامل البيئي بعين الاعتبار، لا على المستوى الداخلي أو الوطني فقط، بل وعلى المستوى الخارجي الدولي، خاصة ونحن في عصر التكتلات الدولية والصراعات الحضارية والسيطرة على المؤسسات والمنظمات الادارية الدولية.

ومن هنا يجب على العرب والمسلمين -خاصة على المستوى العلمي والشعبي- التفكير جليا في رسم معالم إدارة دولية تنبع من محيطهم وأزماتهم وواقعهم، للخروج من التبعية والهيمنة والإجحاف الدولي.

## - وسائل معالجة بيروقراطية الادارة الجزائرية -

بعد أن تعرضنا للشروط الاساسية لنجاح عملية قيام جهاز إداري فعال ورشيد، وحددنا الوظائف التي كان من المفروض أن تتبعها الادارة الجزائرية في عملها، سنحاول الآن أن نبين المظاهر السلبية للإدارة الجزائرية وتحديد أسبابها الرئيسية التي جعلت بيروقراطية الإدارة الجزائرية نظام بيروقراطي منغلق وهجين، مع تقديم بعض الاقتراحات لمعالجة هذا الداء والقضاء عليه.

"البيروقراطية"، " الروتين الاداري"، "التقنوقراطية"، تعابير شائعة وتتردد كثيرا في الأدبيات الادارية والسياسية والاقتصادية، وحتى عند عامة الناس. بانها ظواهر مرضية ومعرقلة للتنمية الشاملة.

وقد أكدت مواثيق الدولة الجزائرية في فقرات رئيسية في خطر البيروقراطية وضرورة معالجة أعراضها التي قد تسبب ضررا على نجاح عملية التنمية الوطنية، كما ألح الخطاب السياسي إلى ضرورة تطوير الادارة ومراجعة قوانينها وأساليبها بما يكفل تحريرها من الأمراض البيروقراطية وتطوير آلية العمل في إدارات الدولة.

والبيروقراطية بهذا المعنى، ظاهرة منتشرة في الدول الشرقية والغربية معا، وإن كانت في الدول الشرقية أكثر عرضة لمشكلة إنحراف القيادات والتعقيدات المكتبية من الادارات العامة في الدول الغربية. وهذا بحكم تركة التخلف التي تركها المحتل من جهة، وإلى طبيعة التركيبة البشرية في القيادات العليا من جهة ثانية، دون أن ننسى الصراع مع الزمن لتجاوز مرحلة التخلف من جهة ثالثة.

كذلك هناك من يرى بان استفحال ظاهرة البيروقراطية الهجينة يعود أساسا إلى النموذج الاشتراكي ونظام الحزب الواحد، وتبني النظرة القانونية في الادارة الجزائرية. دون إهمال الظاهرة العسكرتارية المهيمنة على السلطة.

ومع ذلك، لا يجب القول بان البيروقراطية بمعناها السيء ظاهرة خاصة بالادارة العامة في الدول التي أخذت بالمذهب الاشتراكي، فهي ظاهرة عالمية كما سبق القول، ويكفي دلالة على ذلك أنه في أمريكا أو في اليابان، تاخذ هذه الظاهرة صورة تقديم الرشاوي من جانب أصحاب المصالح الخاصة إلى ممثلي الحكومة المسؤولين عن التعاقد، أو فرض الضرائب، أو الحصول على القروض أو توزيع المواد الخام، أو تقرير الإعانات ... الخ

إذا، فالبيروقراطية ظاهرة منتشرة في كافة أنحاء دول العالم لكن بصور متفاوتة. فلو نظرنا إلى الجزائر فنجد هذه الظاهرة الهجينة تتصف بالتعقيدات الادارية والمكتبية، بلغت من الحدة درجة العصيان والنفور منها.

لذلك، أهتم الكثير من الباحثين بتحليل ظاهرة البيروقراطية الجزائرية في وجهها الهجين، وحاولوا تحديد أسبابها وتعيين مظاهرها ووسائل علاجها.

إذا، فما هي مظاهر بيروقراطية الادارة الجزائرية ؟ وما هي أسبابها ؟ وكيف يمكن معالجتها ؟

قبل أن نجيب على ذلك نشير باننا تطرقنا إلى الموضوع، في الفصل الأول، لكن من زوايا مختلفة، أما في هذا المجال سنحاول أن نقدم البديل أو الوسيلة لمعالجة ظاهرة البيروقراطية الهجينة في الادارة الجزائرية.

1) مظاهر بيروقراطية الادارة الجزائرية.

إن مظاهر بيروقراطية الادارة الجزائرية هي كثيرة ومعقدة نذكر فيما يلي بعضها :

أ) الروتين الاداري : يعتبر الروتين الاداري في بعض الحالات ضرورة أساسية لتبسيط العمليات الادارية وتسهيل أداء العمل ووضع قواعد عامة تنطبق على كل حالة تتكرر باستمرار. وانجاز العمل المتكرر بطريقة روتينية يقلل من الجهد

الذهني للموظف ويسعى إلى تجنب العمل الفوضوي وزيادة الفاعلية في انجاز الاعمال. (1) لذلك يعتبر الروتين إجراء إيجابيا وضروريا لاتمام العمليات الادارية وليس مرضا، أما إذا تعقدت الاجراءات وأصبحت غير ضرورية لانجاز تلك الاعمال وغير مسايرة لروح القوانين الجاري بها العمل فإن الروتين يصبح مرضا خطيرا يهدد التنظيم لانه يعرقل عمل الادارة ويزيد من سخط المواطنين عليها. (2)

كما أن كثرة القوانين والقرارات الصادرة عن القيادات قد تؤدي إلى تعقيد ظاهرة الروتين وتجميد العمل الاداري مما يسبب روح الكسل في نفوس الموظفين. أما إذا كانت تلك القوانين والقرارات التي تصدرها القيادة واضحة وغير متعارضة ومتطابقة مع الواقع العملي، فإنها تبعث الحيوية بالادارة وتحركها نحو تحقيق الاهداف المسطرة. وبالتالي تكسر الدائرة المفرغة للروتين الاداري، وفي هذا الصدد يرى الاستاذ ميشال كروزيه -M. Gozier-، بأن هناك وسيلتين تسمحان بكسر الدائرة المفرغة للروتين الاداري :

1)- اقامة لا مركزية تتمثل في إعطاء سلطات أوسع للذين يمتلكون المعلومات الضرورية.

2)- ترك سلطة اتخاذ القرارات لا على المستويات أي القيادات ولكن بتوفير عدد كاف لها من المراقبين والمخبرين من أجل معرفة كافية للقضايا التي كلفو بحلها. (3)

إن ظاهرة الروتين الاداري البطيء ظاهرة متفشية في إدارتنا، ويعود السبب المباشر إلى كثرة الإجراءات التعقيدية، والاوراق المكونة للملف الاداري، والتباطؤ الاداري، والتعقيدات الادارية الروتينية، مما تسبب في انحرافات إدارية أخرى كالرشوة والمحسوبية لتجاوز تلك التعقيدات الروتينية.

ب)- الاهمال وسوء معاملة الجمهور : إن التكاسل وعدم الاهتمام بالخدمة العامة، من ضمن الصفات اللاصقة بمعظم الموظفين العاملين بالادارة العامة في

---

(1)- سيد الهواري، الادارة، مصر : مكتبة عين الشمس، 1976، ص 538-564.

(2)- هشام الونداوي، الادارة البيروقراطية، بغداد : مركز البحوث الاقتصادية والادارية، 1976، ص 40.

(3)- علي سعيدان، بيروقراطية الادارة الجزائرية، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981، ص 49.

الجزائر، فما يحفزهم على العمل هو الرغبة في الحصول على الكسب المادي أو تحقيق مصلحة شخصية من جهة، أو الخوف من الطرد أو العزل من جهة ثانية، ولذلك فهم لايبذلون في عملهم إلا القليل من الجهد مقابل المطالبة بالآجر الأكبر !! إقتداءا بقادتهم من جهة، وغياب ثقافة إدارية جماعية من جهة ثانية.

ومن صور الاهمال التي أشارت إليها اللجنة الرئاسية المكلفة بدراسة نتائج التحقيق الاحصائي حول ظاهرة البيروقراطية في الجزائر سنة 1976 هما : عدم انجاز المهام في وقتها المناسب وبفعالية، واللامبالاة والاهمال لمصالح الشعب. (1)

لذلك لابد من إعادة النظر في إطارات الادارة واختيار الأكثر كفاءة وإلتزاما ووعيا، لكن هذا يتطلب بدوره اعادة النظر في العمل التربوي لتجسيد روح التعامل الشوري والديمقراطي بين الموظفين والشعب.

جـ)- الوساطة والمحسوبية : هي من الظواهر المتفشية في الادارة الجزائرية منذ عهد بعيد. وتفسير ذلك أن القيادات سواء على المستوى المركزي أو المحلي، تتمتع بسلطات عديدة في مجال التعيينات والترقيات، وقد ترتب على ذلك أن بعض الادارات لايشتغل فيها سوى أفراد يشتركون في الأصل أو المصالح (يطلق عليها البعض الشلل)، وهو ما جعل الوظائف العامة توزع تحقيقا للمصالح الخاصة على حساب المصالح العامة.

وقد عانت الجزائر كثيرا من هذا التقليد السلبي، وهو ما يجب محاربته والقضاء عليه لبناء إدارة خالية من الانحرافات والظواهر السلبية التي تعيق عمل الادارة وازدهارها.

د)- المظاهر المادية : يعد الاسراف والتبذير ظاهرة عامة على المستويين الحكومي والفردي، ويتمثل ذلك في اتجاه أغلب الموظفين العموميين إلى التوسع في الانفاق، والمبالغة في استخدام وسائل العمل. ولا شك أن ذلك سيؤدي إلى التبذير الكثير في المصروفات المالية التي تستلزمها قيام هذه الادارات والاشراف عليها، كما يؤدي إلى ضعف انتاجها.

---

(1)- منصور بن لرنب، "الاصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، المرجع السابق ذكره، ص 139.

وإلى جانب هذه المظاهر المادية السلبية، هناك الكسب غير المشروع الذي استفحل بقوة، نظرا لاتجاه كثير من الموظفين إلى تحقيق المكاسب المادية استنادا إلى نفوذهم أو مراكزهم، مستغلين الفوضى الادارية التي تعيشها الجزائر. وما قضية الاختلاسات التي أعلنت عنها المحاكم والصحف إلا دليل على ذلك.

هـ)- التحايل على النصوص القانونية والتمسك بالشكليات والاجراءات الجامدة : أن هذه الظواهر أدت إلى تطبيق القوانين في إدارتنا حسب نوايا ومصالح المسؤولين، وهو سلوك يؤدي حتما إلى إجهاض حقوق المواطنين ومنع وصول الخدمة العامة إلى مستحقيها من جهة، واستغلال الوظيفة العامة في كسب أموال غير مشروعة من جهة ثانية.

و)- الرشوة : وهي من المظاهر السلبية والفاسدة، الخارجة عن القيم الاخلاقية والدينية. وقد عانت بلادنا كثيرا من هذه الظاهرة والتي انتشرت بشكل أوسع نظرا لغياب الرقابة وأجهزة لمحاسبة الراشي والمرتشي، وكذلك يعود انتشار هذه الظاهرة لتعقيد هذه الاجراءات في وجه المواطنين الذين يضطرون في النهاية لدفع الرشوة من أجل تحقيق مطالبهم الشرعية التي لاتستحق دفع هذه الرشوة.

ولذلك لابد من معالجة هذا الداء ضمن استراتيجية الاصلاح الاداري الأصيل. لأن ظاهرة الرشوة التي استفحلت بقوة لايمكن القضاء عليها إلا بإصلاح الواقع الاجتماعي المزري، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وضرب بقوة كل ما يمس بالأموال العامة.

وبعد هذا العرض لبعض مظاهر بيروقراطية الادارة الجزائرية، سنحاول تحديد الاسباب الرئيسية التي أدت إلى ظهور تلك المظاهر السلبية التي تعيشها إدارتنا. فما هي أسباب هذه المظاهر البيروقراطية ؟ وكيف يمكن معالجتها ؟

للبيروقراطية الجزائرية أسباب عديدة، بعضها تاريخي، والبعض الآخر ذو طابع قانوني، وأسباب متصلة بالسياسة العامة للدولة، وبصفة أخص سياستها الادارية، وأسباب أخري متنوعة بتنوع الظاهرة وتعقدها.

1)- الاسباب التاريخية : تتمثل الاسباب التاريخية لبيروقراطية الادارة الجزائرية في الحقبة التاريخية التي مرت بها الادارة الجزائرية وخاصة في الحقبة الفرنسية، ثم في مرحلة ما بعد الاستقلال.

وقد رأينا في المدخل التاريخي المشار إليه في الدراسة، بان العهد الفرنسي (و إلى حد ما العهد التركي) كان له التاثير السلبي على تطور بعض المظاهر السلبية على الادارة الجزائرية، مما أدى إلى ظهور جهاز بيروقراطي مركزي منغلق. الامر الذي أدى بالحكومة الجزائرية إلى إتخاذ إجراءات اصلاحية لبناء إدارة فعالة تنسجم والواقع الاجتماعي للبلاد، وذلك عن طريق إنشاء مجالس شعبية وإدخال تعديلات في أساليب العمل الاداري.

لكن رغم هذه التعديلات والاجراءات التي قامت بها الدولة الجزائرية من أجل القضاء على تلك المظاهر السلبية الموروثة، إلا أنه لازالت الادارة الجزائرية تعاني من مظاهر البيروقراطية كالرشوة، والمحسوبية واللامبالاة الخ ... ولعل السبب في ذلك يعود إلى الخطاب السياسي المزدوج، وإهمال الإنسان كإنسان له دور في بناء المجتمع ورقيه.

2)- الاسباب القانونية : وأهمها عدم صلاحية الكثير من القوانين واللوائح السارية المفعول، لأن هذه القوانين واللوائح وضعت لزمن غير زماننا، مما إنعكس سلبا على دور الادارة العلمية الحديثة.

إن التمسك بتلك الانظمة والقوانين له تاثير سلبي، خاصة فيما يتعلق بتحقيق المشاريع الاقتصادية والانمائية والتربوية. لذا يستلزم الأمر إعادة النظر في المنظومة القانونية حتى تواكب تطلعات الشعب وآماله.

3)- الاسباب السياسية : فتتمثل في طبيعة النظام السياسي نفسه، هل هو نظام شوري أصيل أم هو مجرد نظام تابع للغرب ؟ كذلك هناك الضعف الايديولوجي لحزب جبهة التحرير الوطني (1)، إذ أن نشاطه الايديولوجي كان

---

(1)- علي سعيدان، المرجع السابق ذكره، ص 72.

ضعيفا مما ترك الجهاز الاداري يعمل دون مراقبة ومتابعة من طرف جهاز الحزب كما أن السياسة التي انتهجها نظام 19 جوان 1965، والتي تعطي الأولوية لبناء الدولة، نظرا للوضع المتدهور الذي كانت تعيشه البلاد من الناحيتين الإقتصادية والاجتماعية (1)، أدت إلى ظهور جهاز إداري قوي للدولة، مما سمح بنشوء الفئة التقنوقراطية وهي ظاهرة تشبه ظاهرة البيروقراطية، خاصة وأن التقنوقراطية هي أعلى مرحلة في البيروقراطية.

كما يلاحظ أن معظم الادارات تقوم على تركيز السلطة في أيدي فئة قليلة من العاملين بها، وهو ما يودي في الحقيقة إلى انتقال السلطة إلى أناس غير مختصين، ومعنى ذلك أن القرارات تصدر من الناحية الرسمية من جانب المدير أو المسؤول الاداري، في حين أنها من الناحية الفعلية من عمل أولئك الذين لايتحملون مسؤوليات رسمية معلنة ويعملون فقط في الخفاء. ويعود السبب المباشر لذلك إلى عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

ومن البديهي أنه إذا ما وضع شخص في الوظيفة التي تناسب مؤهلاته وخبراته. فإن ذلك يكفل له القيام به على أحسن وجه واستغلال خبراته ومواهبه لمصلحة الوظيفة إلى أقصى حد، فضلا عن ضمان ثبات العمل واستقراره ومنع التنقل بين العاملين من عمل لآخر بين الأونة والأخرى.

4)- <u>الأسباب الاقتصادية</u> : فهي ترجع أساسا إلى إستراد نظريات التنمية الغربية. فمثلا استراتيجية التصنيع التي أتى بها عالم الاقتصاد الفرنسي دبرنيس -J.D. Debrenis- والتي أتبعتها الجزائر من أجل التنمية الاقتصادية. وقد أدت هذه السياسة التنموية الدخيلة إلى إهمال الفلاحة ونشوء فئة التقنوقراطية في القطاع الصناعي. دون أن نذكر إهمال الثقافة بعد إهمال الارض، وكان الصناعة والآلة غير محايدة !؟!

وبالرغم من بروز صناعة ثقيلة في التنمية الاقتصادية، إلا أنها ترتب عنها مظاهر سلبية متعددة أثرت على الادارة. إذ ساهمت في تدعيم سلطة وتحالف

---

(1)- علي سعيدان، <u>المرجع السابق ذكره</u>، ص 72.

البيروقراطية مع التقنوقراطية، على حساب الطبقة العمالية والفلاحية والمواطنين، الامر الذي أدى إلى ترسيخ عادات سيئة في المجتمع الجزائري، كالرشوة، والمحسوبية، والوساطة. وهكذا أصبحت هذه المظاهر السلبية متفشية في أوساط أفراد الشعب على أوسع نطاق، لتتحول فيما بعد إلى تقاليد اجتماعية راسخة في إدارتنا، يصعب القضاء عليها، أو التخفيف من حدتها، خاصة إذا علمنا بان الرقابة على الادارة ضعيفة، إن لم نقل غير موجودة تماما.

بالإضافة إلى الاسباب التي ذكرناها، هناك عوامل أخرى يمكن تحديدها في العناصر التالية :

أولا )- لان التنمية الادارية قد تخلفت عن مسايرة التنمية الاقتصادية والسياسية، مما أدى إلى تضخم حجم أجهزة الدولة والقطاع العام وعدم تادية مهامها الاساسية.

ثانيا )- ولان التنظيم الهيكلي للإدارة العامة لم يتطور أيضا بذات المقدار الذي تطورت معه مهام الدولة واعبائها، بل وفي بعض الاحيان، ومن خلال تشكيل الحكومات والوزارات والتنظيمات الهيكلية الوزارية، غياب التنسيق التام بينها من جهة، ناهيك عن تمركزها في وزارة واحدة أو تفتيتها أو حتى إلغائها من جهة ثانية. فمثلا ماذا يعني وزارة الداخلية والجماعات المحلية والاصلاح الاداري والبيئة؟ وماذا يعني تفتيت الصناعة إلى وزارات عديدة ومتعددة ؟ وماذا يعني في وقت ما غياب وزارة الاعلام والاتصال أو دمجها بالثقافة ؟ وماذا يعني تضخم المديريات داخل الوزارات ؟!

ثالثا )- لان الانظمة والقوانين، لم تساير بدورها وضمن نظرة شاملة أيضا، التطورات والطموحات التي تهدف إليها الدولة في توسيع مهامها.

رابعا )- الاعتماد على المركزية الشديدة، الامر الذي أدى إلى تناقض القرار والواقع الاجتماعي.

خامسا )- اتساع الهوة بين الادارة والمواطنين، والتي ورثناها منذ حكم الاستعمار الفرنسي. ولم تقم الادارة الشعبية -لسبب من الاسباب- بعد بدورها لتحقيق مطالب المواطنين وتوسيع مشاركتهم في تسيير أمورهم.

إن هذه الأسباب وغيرها، مجتمعة كانت أو منفردة، ورغم النوايا والمحاولات المتعددة لرفع مستوى الكفاءة والأداء الاداري، قد أدت إلى تفشي الظواهر المرضية في الادارة الجزائرية.

أما فيما يخص وسائل معالجة بيروقراطية الادارة الجزائرية، فيمكن التقدم ببعض الاقتراحات التي قد تساهم في القضاء عليها تدريجيا وبصفة كلية :

1)- ضرورة العناية والاهتمام بالتنمية الادارية، من خلال إنشاء هيئة إدارية دائمة ومستقلة ومتخصصة في مجال التنمية الادارية وتطوير أساليب العمل الاداري.

2)- الالتزام بمبدأ وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، واحترام شروط التعيين في الوظيفة، واتباع سياسة واضحة في الترقية، وتوفير الشروط المادية والمالية للقيام بالعمل الاداري الفعال.

3)- يجب التخفيف من المركزية الادارية، ويتم ذلك بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص، مع تقرير مبدأ القيادة الجماعية لمنع فرض سلطة الرؤساء الاداريين. وتشجيع المجالس الشعبية المنتخبة على الاسهام بدورها في محاربة البيروقراطية الهجينة، وتشجيع المواطنين على رفع شكاوهم إلى المسؤولين. *

4)- الاهتمام بالعنصر الانساني، وذلك عن طريق تشجيع الأسلوب الشوري والديمقراطي في الأجهزة الادارية، وتطوير نظام الموظفين على ضوء التغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وإتاحة الفرصة أمامهم للمساهمة في إدارة شؤون الادارة. وعلى الادارة أن تشجع موظفيها على تقديم مقترحاتهم بكل حرية وجرأة مما يشجع على تحسين أساليب العمل الاداري.

5)- إعادة النظر في التنظيم الهيكلي للادارة وطرق تسييرها، خاصة والبلاد تعرف تحولات سياسية وإقتصادية جوهرية. إن عملية احداث إصلاح في الهيكل

---

(*)- هذا ما كان يطبقه الخليفة العادل عمر بن الخطاب ... وحاليا يعرف بمكاتب الشكاوي -Ombudsmay- المطبق في الدول الاسكندنافية ...

التنظيمي للجهاز الاداري، عملية تفرضها طبيعة المرحلة التي تعيشها البلاد، لذلك يستلزم تطوير الهيكل التنظيمي للادارة حتى يواكب الاهداف والأدوار الجديدة، ولتتمكن البلاد بعد ذلك من تحقيق التطور والرقي دون تعقيدات إجرائية وبيروقراطية.

6)- تحديد المسؤوليات والاختصاصات وتبسيط الاجراءات، بما يكفل تحقيق السرعة والدقة والبساطة والوضوح. وتشجيع الاعلام الاداري.

7)- تحفيز المواطنين ماديا ومعنويا، مما قد يساعد على التخلص من المظاهر السلبية كالرشوة والاهمال واللامبالاة والمحسوبية والجهوية.

8)- تدعيم الرقابة الشعبية وتوسيعها للقضاء على التبذير والاختلاس. إذ يجب أن تقوم المجالس الشعبية المنتخبة برقابة الأجهزة الادارية رقابة فعالة لضمان السير الحسن لتلك الاجهزة، كما تضمن عدم إنحراف هذه الاجهزة عن أهدافها ومبادئها المحددة في القانون.

وصفوة القول، كل ما نرجوه هو أن نعمل وفق إستراتيجية إدارية معينة ومحددة وواضحة، من أجل القضاء على الأمراض البيروقراطية Bureau pathologie أولا، ثم تحديد سلطة الادارة أو المكاتب الادارية تحديدا قانونيا واضحا ثانيا. فدفع التنمية الادارية إلى الأمام ثالثا.

ولتحقيق هذه المهمة الصعبة والشائكة في آن واحد، لابد من تغيير السلوك الانساني بصفة عامة، وإزالة العقلية الادارية الجامدة والمنتشرة بشكل خطير في الوسط الاداري والاجتماعي بصفة خاصة.

كذلك، لابد من وضع خطة محددة زمنيا ومكانيا، بعيدا عن الارتجالية أو الظرفية والانتقالية أو الانتهازية، وهذا من خلال دور الشعب والعلماء ولا غير ...

# - اخضاع الادارة لرقابة فعالة -

لاشك بان الرقابة هي وظيفة هامة وأساسية من وظائف الادارة العلمية. وعليه فيعرفها علماء الادارة والقانون أنها مجموع النشاطات والخطوات والاجراءات المتعلقة بمراقبة أعمال الآخرين بقصد التاكيد من ضبط الأعمال وتقيد الموظفين بقواعد العمل والسلوك كما حددها القانون.

ولذلك، فانه لايمكن دراسة موضوع الرقابة بمعزل عن التنظيم الاداري، لأن وظيفة الرقابة يجب أن ينظر إليها من خلال متابعة وتقويم واقع العمليات الادارية. لذا فنطاق الرقابة يشمل عمليات التنظيم واجراءات التوظيف ومدى إبتعاد هيئة التوظيف عن المحسوبية والمحاباة، كما يشمل التخطيط بمراحله المختلفة، كما تصل الرقابة إلى نشاطات القيادة الادارية، بحيث تفرض على عملية صنع القرارات وعلى صلاحيات القيادة.

إذا، فالرقابة تشمل كافة النشاطات التي يقوم بها في نطاق الادارة، وكافة البرامج المخططة ضمن الاستراتيجية الشاملة، لذلك فهي تلك العملية الادارية التي بواسطتها يمكن الوصول إلى مستوى أخلاقيات الوظيفة الادارية، وتحسين العلاقات بين الادارة والجمهور، وتطوير العمل الاداري.

ولقد تمت مناقشة موضوع الرقابة من قبل علماء الادارة والسلوك من عدة جوانب، فهناك من العلماء خاصة منهم التقليديين، أكدوا على ضرورة فرض الرقابة الشديدة على الموظفين، وتطبيق القواعد الدقيقة في التنظيم والعمل والعلاقات الرسمية بين القيادة الادارية والموظفين. إذ يري أصحاب هذه المدرسة أن تطور الادارة هو الوضع المنتج والمنتظم الذي يمكن التوصل إليه عن طريق فرض الانظمة والقواعد الشديدة على الموظفين. وهناك من العلماء من ينظر إلى التنظيم الاداري من خلال القواعد السلوكية، إذتعتبر هذه الفئة من العلماء أن المنظمة هي هيئة اجتماعية، كما تعتبر الموظف انسانا له مشاعر وطموحات يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار إذا ما أردنا فهم الوضع التنظيمي للادارة على حقيقته. (1)

(1)- زكي راتب غوشه، المرجع السابق ذكره، ص 86-88.

وتاخذ الرقابة على الادارة العامة عدة أشكال وأنواع، فهناك حسب علماء الادارة، الرقابة التشريعية، والرقابة القضائية، والرقابة الشعبية، والرقابة الادارية، والرقابة الذاتية. ومن الكتاب من يعتمد التصنيف الاشمل للرقابة على أساس أنها خارجية وداخلية.

وبالرغم من أهمية كل نوع من الرقابة على سلوك الموظفين في الادارة، سواء كانت داخلية أم خارجية فإننا سنحاول تعريف وشرح كل نوع من الرقابة، علما بان أكثر اهتمامنا ينصب على الرقابة داخل الادارة وخاصة الرقابة الذاتية، التي تتطلب أن يفرض الموظف القيود على أخلاقية تعامله على نفسه بنفسه.

تعتبر الرقابة التشريعية نوع من الرقابة الخارجية على الادارة تفرضها المجالس التشريعية في الدولة على الادارة، والواقع أن التطبيق الفعلي لهذا النوع من الرقابة يجري في بعض الدول المتقدمة، حيث يجوز للمجالس التشريعية بحكم دستور الدولة، استدعاء الموظفين للتحقيق معهم بواسطة لجان، وتختلف درجة الرقابة التشريعية على الادارة من دولة إلى دولة أخرى حسب امكانيات التطبيق والصلاحيات المخولة للمجالس التشريعية. ومما لاشك فيه أن الرقابة التشريعية لها الاثر العام على متابعة أعمال الموظفين الذين قد يبتعدون عن قواعد اخلاقيات الوظيفة كما حددها القانون. (*)

أما الرقابة القضائية فهي تختلف أيضا في قوة التطبيق من دولة إلى أخرى في تقييم واتخاذ التدابير في الأمور الناجمة عن مخالفات الموظفين في الخدمة المدنية، ففي بعض الدول توجد محاكم إدارية متخصصة للنظر في شؤون الموظفين ومخالفاتهم وشكاويهم ومراقبتهم، بينما هناك بعض الدول تاخذ بالمحاكم القضائية المدنية، وتترك المخالفات الروتينية إلى اللجان التاديبية التي تشكل في الادارات.

---

(*)- توجد العديد من الدراسات الغربية والعربية في موضوع الادارة والسلوك، نذكر منها :

-Herbert. A. Simon, Administrative Behavior, New York : The free Press, 1966. p

- فيصل فخري مرار، التنظيم الاداري : مدخل النظريات والسلوك، عمان : المطبعة الاردنية، 1976، 320ص.

- علي سلمي، السلوك الانساني في الادارة، القاهرة : دار غريب للطباعة، 1972.

- حنفي محمد سليمان، السلوك التنظيمي والاداء، الاسكندرية : دار الجامعات المصرية، 1976، 240ص.

إذا، تشكل الرقابة القضائية نوعا من الانضباط على الموظفين والالتزام بالأنظمة والقوانين وقواعد الأخلاق في العمل.

أما بالنسبة للرقابة الشعبية فيقصد بها تلك العملية الادارية من المتابعة التي يمارسها الجمهور على الادارة عن طريق مجالسه الشعبية المنتخبة، ويتوفر هذا النوع من الرقابة بطرق مباشرة وهي الاسلوب التنظيمي الذي يعتمد عليه المواطنون في الاتصال مع الهيئات المحلية، ثم هناك طرق غير مباشرة وهي الاسلوب المتمثل في الاضراب عن العمل للتعبير عن عدم وجود رقابة حقيقية لتنفيذ البرامج، وفي نفس الوقت للمناداة بتطبيق المحاسبة تجاه من يتلاعب باموال ومصالح الشعب والدولة. (1)

ونشير هنا إلى ضرورة تشجيع هذا النوع من الرقابة لتوسيع مشاركة المواطنين بهذا الجانب من الرقابة، ولكي تكون النتائج موضوعية ومرضية وعادلة، فإن من الضروري أن تحتل إدارة أو مكاتب الشكاوي مكانها على الهيكل التنظيمي في الادارة العامة، بحيث تتوفر فيها أقسام معينة لدراسة الشكاوي وإيجاد الحلول المناسبة لها، وإجراء المقابلات والرد عليها فورا.

إن توسيع مشاركة المواطنين بموضوع الرقابة الشعبية، عملية إدارية تساعد في تنمية مستوى المسؤولية لديهم، وتشجع الموظف الذي يعمل في نطاق القانون والأخلاق وأن يستمر في هذا السلوك الايجابي، وأن هذا التعاون بين الادارة والمواطنين يؤدي إلى تطور الموظف في أداء مهامه وخدمة الصالح العام، وأمور عديدة يمكن أن ترفع من مستوى التعاون والعلاقات العامة في الدولة الجزائرية بين الجمهور والادارة.

لقد تحدثنا حتى الآن في نطاق الرقابة عن دور الهيئات التشريعية وكذلك دور أجهزة القضاء، وبالإضافة إلى النتائج الايجابية التي قد تظهر عن الرقابة الشعبية، والواقع أن هناك المزيد من أنواع وإجراءات الرقابة التي تفرض على الموظفين داخل المنظمة وخارجها. ومن بين أنواع الرقابة هناك الرقابة الادارية

---

(1)- منصور بن لرنب، "الاصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، المرجع السابق ذكره، ص 341.

النابعة من داخل التنظيم الاداري والتي تعتمد على القواعد القانونية والأنظمة الادارية. والرقابة الادارية منبعها القانون والصلاحيات الممنوحة للموظفين على أساس تدريجي على طول خطوط السلطة في الادارة البيروقراطية، إذ تطبق قواعد الرقابة على أداء الموظفين وسلوكهم من قبل المسؤولين في الادارة.

وتعتبر الرقابة الادارية وسيلة ضرورية لفرض العلاقات الرسمية والتقيد بإجراءات الرقابة، كما تمثل عملية إدارية أساسية لضمان السير الحسن للشؤون الادارية وتحقيق الانضباط في العمل والتنظيم المحكم والالتزام بالمسؤولية من قبل الموظفين داخل الادارة.

وبالاضافة إلى هذه الأنواع من الرقابة، هناك الرقابة الذاتية التي تنبع من ضمير الفرد الذي يجعله مسؤولا وأمينا في أداء وظيفته. إن الرقابة الذاتية تسعى لتهذيب الضمير وبناء الثقة الذاتية في نفوس الموظفين وتنمية الأخلاق الوظيفية الحسنة لديهم ورفعهم نحو تحمل المسؤولية الحقيقية في تطبيق واجبات الوظيفة بكل أمانة وإخلاص ونية حسنة.

ومهما يكن، فالرقابة الذاتية تعتبر عنصر أساسي وجوهري وضروري لبناء إدارة فعالة تسود فيها القيم والأخلاق النبيلة ونقد الذات.

وهناك من يطلق مصطلح الرقابة الذاتية على الرقابة الداخلية أو الولائية مقابل الرقابة الخارجية، والتي تعني قيام الادارة ذاتها بمراقبة ما يصدر عنها من تصرفات، وذلك سواء من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من صاحب الشان. (1)

لذا، فإننا نشجع على انتشار الرقابة الذاتية عن طريق تنمية روح العمل الجماعي بين الموظفين والمواطنين، وتحسين أوضاعهم المادية والنفسية، ومعاملتهم معاملة شورية وديمقراطية حتى لايجد الموظف مبررا لنفسه بالابتعاد عن قواعد التعامل الأخلاقي في المجال الوظيفي.

---

(1)- محمد علون، "الرقابة على تجاوزات الادارة لمبدأ المشروعية"، المجلة العربية للادارة، الأردن : المنظمة العربية للعلوم الادارية، العدد 3، المجلد 4، أكتوبر 1980، ص 27.

وأخيرا، يجب أن يعلم كل موظف أن العمل الفاضل والأخلاق الوظيفية المقبولة جزاؤها كبير عند الله جل جلاله، إذ يقول في محكم كتابه العزيز : «وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون». (1)

لكن، ما يحدث في الجزائر هو غياب عنصر المحاسبة الصارمة والمراقبة الشديدة تجاه الذين يتلاعبون بأموال وخيرات البلاد، ويعود السبب في ذلك إلى عدم التنسيق بين مختلف أنواع أجهزة وهيئات الرقابة من جهة، ولعدم تغيير القوانين والاجراءات التي تتحكم في عملية الرقابة من جهة ثانية، إلى جانب -وهذا الاهم في نظرنا- هو غياب القضاء المستقل الذي عادة ما يخضع للجماعة الضاغطة وموازين القوى من جهة ثالثة. الامر الذي أدى إلى إنتشار الفساد والاختلاس والانحراف في الدولة والمجتمع.

وبالرغم من المحاولات التي قامت بها السلطة لتدعيم الرقابة وتطويرها من خلال إعادة تنظيم مجلس المحاسبة والتحقيق في الاختلاسات وحماية أملاك الدولة من الاستعمالات غير المشروعة. إلا أن النشاط الذي أبداه مجلس المحاسبة لم يكن صارما، نظرا لغياب الرقابة الشاملة، والنزاهة في المحاسبة.

وفي هذا الاطار نتقدم بمجموعة من الاقتراحات البناءة في تدعيم دور مجلس المحاسبة عن طريق :

1)- الاهتمام بالرقابة الذاتية وذلك عن طريق إعادة النظر في البرامج التعليمية والتكوينية وتكثيف اللقاءات بين المواطنين والقيادة العليا، وهذا لتدعيم الثقة وغرس روح التعاون الجماعية والتشاور داخل المنظمة الادارية.

2)- تشجيع دور ورقابة المجالس الشعبية المنتخبة وتدعيمها بالوسائل الضرورية لكي تستطيع على أداء دورها في الرقابة دون تعقيدات بيروقراطية.

3)- تشجيع الرقابة البرلمانية التي تمارس من طرف ممثلي الشعب في

(1)- القرآن الكريم، الجزء الحادي عشر، سورة التوبة، الآية 105.

المجلس الشعبي الوطني، وتوسيع الحوار والنقاش داخل البرلمان عن طريق مشاركة المواطنين الذين يهمهم الأمر مباشرة.

4)- تدعيم مبدأ إستقلالية القضاء، حتى تتمكن المحاكم القضائية من أداء دورها ومهامها في المحاسبة واتخاذ القرارات الصارمة وتنفيذها.

5)- التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة وفتح المجال للمواطنين للمشاركة في الرقابة والمتابعة.

6)- إعطاء أهمية لمجلس المحاسبة *

ومما تجدر الاشارة إليه، بان الرقابة كلما كانت رقابة ذاتية نابعة من السلوك الديني والأخلاقي لديننا الاسلامي الحنيف، كانت رقابة فعالة وإيجابية في المجتمع والدولة.

أما إذا كانت رقابة قانونية (مهما كان نوعها)، فيجب أن نفرق بين أمرين هامين هما : الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية، فالأولى تكون عندما تستطيع الجهات المراقبة تدارك الخطأ قبل ضياع الوقت والمال المحددان في الخطة، ولذا يطلق عليها البعض بالمتابعة. أما الرقابة السلبية فهي التي تقع بعد فوات الأوان وبدون جزاء محدد.

ومهما يكن، فالاصلاحات الجذرية هي في حاجة إلى الرقابة الأخلاقية الذاتية، والرقابة القانونية الايجابية أي توظيف الأخلاق أو الدين والقانون أو العرف في كل عمل إداري.

وبهذه الاقتراحات نستطيع القول بان الرقابة والمتابعة عنصر أساسي في نجاح إستراتيجية التنمية الشاملة، لأنها تعيد الأمل والثقة للمواطن الذي هو أساس التنمية الشاملة.

---

(*)- راجع التغيرات الأخيرة بشانه.

## - الاهتمام بالعنصر الانساني القيادي في الاصلاحات الادارية -

كل الذين عالجوا موضوع القيادة -Leadership-، أو بحثوا في نظرية الإمامة*، أكدوا على حقيقة دور القائد، أو القائد الامام، سواء في التوجيه أو التاثير على الآخرين في تنفيذ القرارات المتخذة من قبل أشخاص آخرين أو من قبلهم جميعا، أو سواء في رسم السياسات والاستراتيجيات وإتخاذ التدابير الهامة، أو سواء في تحقيق البرامج والأهداف المحددة للمنظمات والادارات.

كما أكد الباحثون بانه لايمكن تصور شعب أو دولة أو منظمة بدون قيادة موجهة، سواء في النمط القيادي الشوري أو القيادة الديمقراطية Democratic leadership القائمة على الاقناع والرضا والتفاهم والتاثير والتنسيق بين القائد النموذج والقاعدة. أو سواء في النمط القيادي الاستبدادي أو القيادة التحكمية Autocratic leadership المبنية على القهر والقوة والجور والانفراد بالرأي من طرف المسؤول الحاكم.

إن التاريخ البشري القديم والحديث معا يحدثنا بان المجتمعات بما فيها البدائية عرفت نمط القيادة إبتداء من رب الأسرة، فزعيم القبيلة، إلى أعلى قمة في التنظيم السياسي والاداري. حتى الحيوانات لا تخلوا من فحلها أو ملكتها، ولنا عبرة في عالم النحل والنمل وغيره...

وهكذا فالقيادة تعد عنصرا أساسيا في حياة المجتمع وإزدهاره وتقدمه وتطويره. لذا نرى الدول المتحضرة تولي عناية خاصة -ومن خلال ميزانياتها المالية الكثيرة- بتعليم وتكوين وتدريب المواهب العلمية والقيادية ** من جهة، وتشجيع البحوث الادارية والقيادية *** من جهة ثانية.

هذا بالنسبة للدول المتحضرة، أما بالنسبة للدول المستضعفة (وخاصة منها الجزائر محل الدراسة)، فتكمن أهمية الموضوع في معضلة التذمر البيروقراطي

---

(*)- وهذا من خلال الاهتمام بعلم الكلام عند العرب المسلمين الأوائل

(**)- هناك مثلا في أمريكا معاهد عليا مخصصة للقيادة وإتخاذ القرارات

(***)- ولعل نظريات الصفات، والظروف، والطوارئ، والمحيط القيادي، والشبكة الادارية، وغيرها ... خير دليل على ذلك ...

والوظيفي، التي هي في الاساس مشكلة مرتبطة بالقيادة وبالسلوك الانساني القيادي الموجه. ولعل سبب فشل الاصلاحات السياسية والادارية والاقتصادية في الجزائري يعود إلى النموذج القيادي الذي طبق -ويطبق- في جزائر الاستقلال، التي تاثرت بالنماذج القيادية السابقة.

قد يقول قائل كيف ذلك ؟

لناخذ مثلا : الاصلاحات السياسية التي عرفتها الجزائر في مطلع التسعينات، ونحاول ربطها بمسالة القيادة والتذمر السياسي والاداري المعلن عنه -وهذا بغض النظر عن الأسباب والدوافع ومحتوى هذه الاصلاحات- فنجد مايلي :

1)- المطالبة بالتغيير الجذري في جميع المجالات، ولعل أبرزها تغيير الاشخاص والقيادات القديمة، أي المطالبة بالقطيعة مع الأساليب القيادية القديمة.

2)- ضعف القيادة السياسية التي حاولت أن تتبنى هذه الاصلاحات السياسية، مما أدى في النهاية إلى إقالتها وتعويضها بقيادة عسكرية تحت تغطية الشرعية التاريخية الوطنية !؟!

3)- بروز من جديد وعلنيا قيادة عسكرية محل القيادة الشعبية.

إذا، لو كانت هناك قيادة قوية -ببرامجها العلمية ومساندتها للشعب- لما فشلت هذه الاصلاحات، وحلت محلها قيادة عسكرية إنتقالية.

هذا التحليل الواقعي ليس المقصود به تحميل الرئيس المقيل من طرف الجيش الذي نصبه يوما ما، مثل ما فعل في إنقلابه عام 1965، وربما أبعد من هذا التاريخ ... "لان فاقد الشيء لا يعطيه" كما يقول المثل العربي. وإنما فقط طرحناه بهدف توضيح أهمية دور القيادة في نجاح أو فشل الاصلاحات السياسية والادارية والاقتصادية.

---

وما لايدع للريب مجالا، هو أن مشكلة القيادة هي مشكلة أساسية ومعقدة في آن واحد. أساسية لكونها هي التي تحدد بوصلة السفينة نحو الامان والسلام والطمانينة. ومعقدة لكونها مرتبطة بالخلفية التاريخية والاجتماعية والثقافية للمجتمع الجزائري.

فلو أخذنا مثلا البعد التاريخي -بمعزل عن الأبعاد الاخرى وهذا غير ممكن واقعيا- فنجد بإسم الشرعية التاريخية والثورية جماعة قديمة وقليلة تحكم الاغلبية المتمثلة في أكثر من 70٪ من الشباب. مما أدى في النهاية إلى خطورة عدم التواصل بين الاجيال، أو عدم التواصل بين جيل نوفمبر الذي قام بتحقيق الاستقلال السياسي (وهذا مهم) وبين جيل الاستقلال الثقافي والاقتصادي والاجتماعي ليكتمل الاستقلال الشامل (وهو الاهم).

كذلك من الامور التي زادت في تعقيد المسالة أن التركيبة الاجتماعية والثقافية للمناصب القيادية العليا (في مختلف الادارات والمنظمات) هي منعزلة وبعيدة عن آلام الشعب وآماله ... مما أدى إلى التذمر والعصيان واللا إستقرار.

إن غياب الاخلاقيات الوظيفية بصفة عامة، وغياب أخلاقيات القرارات الادارية* المتخذة من طرف القائد بصفة خاصة، أديا إلى الهوة بين القيادة والقاعدة.

إن خطاب النظام السياسي-الاداري في واد وخطاب الشعب والعمال والموظفين في واد آخر. ولتجنب هذه المشكلة السلوكية المرتبطة أساسا بالقيادة يجب إستخدام الوسائل التالية :

1)- الاهتمام بمبدأ الامر -المشورة (1) في اختيار القيادات العليا والدنيا معا والأمر - المشورة هو مبدأ أكده الاسلام من خلال القرآن الكريم والسنة والاجتهاد.

(*)- لمزيد من المعلومات راجع المقال الهام الآتي :

- تحسين الطراونة، "اخلاقيات القرارات الادارية"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، الاردن، جامعة مؤتة، المجلد الخامس، العدد 2، كانون الاول 1990، 19 صفحة.

(1)- راجع في ذلك دراسة الاستاذ :

- بشير الخضرا، " الامر - المشورة : في سبيل البحث عن التاصيل في نظريات التنظيم"، مجلة دراسات، جامعة الاردن، عمان، المجلد الحادي عشر، العدد الخامس، تشرين الثاني 1984، ص 6-24.

يقول الله عز وجل : «... وشاورهم في الامر»*. «... وأمرهم شورى بينهم»** . وهذا ما يعرف اليوم -مع بعض الاختلاف- بالادارة بالمشاركة، أو الادارة الديمقراطية، ولذا يجب تشجيع الاصلاحات السياسية والادارية التي تركز على حرية الفكر والابداع والاجتهاد، شرط أن لا تمس الثوابت الحضارية للشعب.

2)- إصلاح المناخ الداخلي للتنظيم السياسي والاداري أولا، ثم إصلاح المناخ العام المحيط بالادارة والدولة ثانيا. وهذا من خلال العناية بالمنظومة التربوية والتركيز على البعد البيئي في الادارة.

3)- إنشاء معهد عالي جامعي يتولى إعداد الاطارات العليا وتدريبها وتكوينها ولذا يجب إحياء فكرة المدرسة العليا للاطارات التي طرحت في السبعينات، بشرط الابتعاد عن ما يسمى باللأخلاقيات العلمية والدينية والادارية والسياسية.

4) لاتكون الاصلاحات الادارية ناجحة إذا فصلنا القيادة عن محيطها الحضاري والثقافي العام. أو بعبارة أخرى لاتكون الادارة فعالة إذا غاب عنها المشروع الحضاري الذي يحدد الواجبات والحقوق للقيادة والقاعدة معا.

5)- ولكي تتمكن الاصلاحات السياسية والادارية تجنب أسلوب "الادارة بالازمات" عليها أن تجعل من سلوك القائد الاسوة أو القدوة أو النموذج في التضحية والايثار وخدمة الصالح العام. لان الاقوال بدون الافعال ستؤدي حتما إلى الصدام وعدم الثقة.

6)- الانتقال من مرحلة القيادة الناجحة Successful leadership إلى مرحلة القيادة الفعالة Effective leadership ، لان هناك فرق بينهما كما يقول باس م. M. BASS ... خاصة وأن الدول المستضعفة تعاني التخلف والهيمنة والتبعية والصراع مع الزمن.

(*)- سورة الشورى الآية : 38.

(**)- سورة آل عمران الآية : 159.

وفي هذا الاطار لابد من تحديد أبعاد الدور القيادي في منظمات الادارة العامة (إلى جانب التحكم في التوقعات) :

1)- بُعد دور المؤدي للوظيفة الاجتماعية للمنظمة.

2)- - - المؤثر في حركة الافراد والجماعات التي تقع تحت قيادته في المنظمة.

3)- - - المتلقي للمعلومات عن عمليات المنظمة من خلال أجزائها المختلفة

4)- - - الموزع للمعلومات داخل المنظمة وبين أجزائها.

5)- - - الموزع للمعلومات عن المنظمة إلى الخارج والمتحدث بإسمها.

6)- - - المستثمر الممثل للحكومة.

7)- - - المسؤول عن تحقيق الصالح العام.

8)- - - المسؤول عن عدالة توزيع الموارد.

9)- - - المساوم لصالح المنظمة. (1)

وصفوة القول، لقد إتضح لي من خلال دراسة القيادة الادارية أن هذا الموضوع بحاجة إلى نظرة جذرية وتاصيلية تعيد الثقة والأمل للقيادة والقاعدة معا. وهذا لن يكون إلا بمبدإ الامر - المشورة من جهة، وتشجيع البحوث والدراسات الادارية والقيادية من جهة ثانية، والانطلاق من البيئة الحضارية والثقافية في كل إصلاح نقوم به من جهة ثالثة.

---

(1)- سعيد محمد المصري، المرجع السابق ذكره، ص 454.

## الخلاصة والاستنتاجات

إن الوضع المتازم والماسوي التي تتخبط فيه الادارة الجزائرية على إثر إنتهاج سياسة الغموض والتضارب في آن واحد، أدى بتفاقم الواقع الاداري وبروز بشكل واضح النموذج البيروقراطي المنغلق والهجين.

إن الادارة الجزائرية الحالية تمر بأزمة متعددة الأشكال والأوجه، من الصعب تجاوزها، اللهم إلا إذا وقع تغييرا سياسي شعبي جذري، يجعل من الإدارة إدارة في خدمة البلاد والعباد، لا إدارة في خدمة النخبة والحاشية.

ولذلك، حاولنا من خلال هذا الفصل الأخير أن نقدم بعض الإقتراحات التي قد تساعد على تطبيق هذا التصور الجذري والاصيل، معتمدين في ذلك على تحليل واقع الادارة الجزائرية بابعادها التاريخية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية. لان بناء إدارة متطورة وأصيلة تستلزم مراعاة العامل التاريخ، وكذلك الظروف الخارجية المحاطة بالجهاز الاداري. وقد أثبتت التجارب الادارية في الدول المستضعفة ومنها الجزائر أن فشل الاصلاحات الادارية في هذه الدول يعود إلى التقليد الإداري وأسلوب "العلاج بالمثل" الذي يؤدي إلى التغريب والجمود.

وهذه الاستراتيجية البديلة للتنمية الادارية ترتكز أساسا على العنصر البشري باعتباره الهدف الأسمى للاصلاح الاداري الشامل، وذلك عن طريق تدعيم وتشجيع المشاركة الشعبية الفعالة في الادارة، مع إخضاع هذه الأخيرة لرقابة فعالة وصارمة، هذا بالإضافة إلى توفير الوسائل الضرورية للقضاء على التعقيدات البيروقراطية والتحكم في الامكانيات المتاحة التي تتطلبها عملية الاصلاح الاداري.

كذلك، إتضح لي من خلال دراستي للقيادة الادارية والاهتمام بالبعد الانساني القيادي في الاصلاحات الادارية أن هذا الموضوع بحاجة إلى نظرة جذرية وتاصيلية تعيد الثقة والامل للقيادة والقاعدة معا. وهذا لن يكون إلا بمبدإ الأمر - المشورة

من جهة، وتشجيع البحوث والدراسات الادارية والقيادية من جهة ثانية، والانطلاق من البيئة الحضارية والثقافية في كل إصلاح نقوم به من جهة ثالثة.

وهكذا، فالاصلاح الاداري الشامل عملية جوهرية وضرورية لبناء إدارة فعالة ورشيدة من جهة، وللقضاء على النموذج البيروقراطي المنغلق والدخيل من جهة ثانية. وهذا ما حاولنا أن نؤكد عليه من خلال دراستنا للاصلاحات الادارية في الجزائر الذي بواسطته نستطيع بناء جهاز إداري رشيد وفعال لخدمة التنمية الشاملة.

## الخاتمة :

إن خاتمة أي بحث علمي هي تلك الحوصلة العامة التي يستنتجها الباحث من خلال ما توصل إليه في بحثه من تحليل ودراسة ومقترحات وإلخ ...

لقد تبين لنا ونحن نعالج موضوع "الإصلاح الإداري والتعددية السياسية في الجزائر" الشامل والمعقد في آن واحد، أنه لابد من الوقوف عند الأرضية التاريخية ودراسة التاريخ السياسي والإداري للجزائر سواء في العهد العثماني، أو سواء في عهد الاحتلال الفرنسي الغاشم، بما فيها المحاولة السياسية والادارية التي قام بها الامير عبد القادر الجزائري من جهة، وكذلك المؤسسات السياسية والادارية التي قامت بها جبهة التحرير الوطني أثناء الثورة من جهة ثالثة.

لانه لايمكن فهم الاصلاحات السياسية والادارية الحالية، دون الرجوع إلى التاريخ ولو باختصار شديد. خاصة وأن المستقبل مرتبط إلى حد بعيد بدراسة الماضي وتحليل الحاضر جيدا. لذا رأينا بان الادارة الجزائرية في العهد العثماني وفي عهد المقاومة الشعبية والثورة المسلحة شيء، والادارة الجزائرية في العهد الفرنسي شيء آخر. لان سبب الكارثة التي تعرفها الجزائر وغيرها من الدول المستضعفة يعود بالدرجة الاولى إلى التركة الثقيلة التي تركتها الادارة الفرنسية وأتباعها، والمتمثلة في القهر والفقر والاستغلال والجهل والتقتيل وخراب العمران ...

أما بشان الفصل الاول فاتضح لنا بان الاصلاح الاداري هو ذلك التطوير الاداري الشامل الذي يهدف أساسا إلى إصلاح هيكل الجهاز الإداري، وربط هذا الاخير بالمؤسسات الاجتماعية المختلفة. أي أنه يهدف إلى تغيير وتنظيم كل الوسائل المادية والمالية والتنظيمية وخاصة منها الثروة المتوفرة في المجتمع. عكس الاصلاح الاداري الجزئي الذي يقوم على إدخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة استراتيجية عامة تجمعها، أي أنه لايتم بناء على تحليل شامل للأوضاع والمتغيرات التي تعرفها البيئة الاجتماعية بما فيها البيئة الادارية.

وإذا رأينا بان الاصلاح الاداري الشامل هو الأسلوب الانجح لتغيير الأوضاع الادارية وتطوير الإدارة، فهذا لايعني أننا نتجاهل أسلوب الاصلاح الاداري الجزئي المخطط، الذي يشكل عملية أساسية للتطوير الاداري الشامل.

لكن الامر الذي نؤكد عليه هو ضرورة الاخذ بأسلوب الاصلاح الاداري الشامل والاصيل لتغيير الأوضاع الادارية وتشخيص المشكلات الادارية، وتحديد مظاهر التخلف الاداري والمتغيرات الناتجة عن التخلف الاداري، أي يشكل المدخل الرئيسي في تغيير أساليب العمل الإداري، وسلوك الافراد داخل المنظمات الادارية. كما يقوم على ضرورة التنسيق والانسجام بين التحسين الاداري والتطورات الاجتماعية الاخرى في المجتمع، لكي لا يتم إبتلاع المؤسسات الاجتماعية على أيدي تضخم قوى البيروقراطية الحكومية من جهة، ولكي تستمر في بناء إدارة فعالة هدفها الاساسي هو الإنسان من جهة ثانية.

إذا، فالاصلاح الاداري الشامل يقوم على خطة إستراتيجية تنموية محددة الاهداف، ودقيقة التصور من جهة، ومن جهة أخرى يتطلب نمو كيان سياسي موحد لديه أهداف وإتجاهات معينة ومحددة. ويعمل على توسيع نشاطات التنظيمات السياسية والادارية.

إن أخطر مشكلات الاصلاح الاداري يكمن في عدم إستقرار النظام السياسي، وعدم وجود قيادة سياسية موحدة ونابعة من الشعب، إذ أن التغيير العشوائي في القيادة وعدم إستقرار نظام الحكم سيؤديان حتما إلى عدم وضوح الاهداف واستمراريتها. وهذا ماينعكس سلبا على مسار التنمية الادارية.

ولهذا فلا بد من توحيد العامل السياسي الذي سيؤدي إلى بناء نظام سياسي شعبي وقوي ومستمر، يهدف إلى تحقيق الاستقرار والوحدة الوطنية وخدمة الصالح العام والحفاظ على المقومات الحضارية.

إذا، فالاستقرار السياسي مبدأ ضروري لنجاح عمليات الاصلاح الاداري

وتطوير الادارة من جهة، كما سيؤدي إلى نمو كيان سياسي موحد يقوم على استراتيجية واضحة المعالم، ومحددة الأهداف والوسائل من جهة ثانية. الأمر الذي يجعل السلطة السياسية في خدمة الاصلاح السياسي والاداري، وتدعيم مبدأ الادارة الشعبية للقضاء على الاغتراب الاداري والتقليص من السيطرة النخبوية المتمثلة في البيروقراطيين والتقنوقواطيين، حيث تعرف هذه الفئة النخبوية بعدائها لكل إصلاح إداري شامل يهدد ويقلص من مركزها ومكانتها السياسية والادارية، فهي تعمل من أجل الحفاظ على قوتها في النظام والمجتمع وحماية مصالحها.

وقد تبين لنا من خلال دراستنا لظاهرة البيروقراطية في الادارة الجزائرية أن سبب انتشارها يعود إلى غياب المؤسسات السياسية الفعالة وإلى ضعف دور الحزب الذي كان دون مستوى تطلعات ومطالب الجماهير، هذا وبالإضافة إلى العامل التاريخي المتمثل في امتداد الادارة الجزائرية إلى الادارة الفرنسية التي كانت في خدمة الطبقة الحاكمة دون مراعاة مطالب الجماهير الكادحة.

إن معالجة ظاهرة البيروقراطية في الادارة الجزائرية ضرورة ملحة تمليها عدة عوامل منها : الجانب السياسي المتمثل في التغيرات السياسية الجديدة والانتقال من نظام الحزب الواحد إلى نظام سياسي تعددي، والقيام بإصلاحات إقتصادية مبنية على نظام إقتصاد السوق وتحرير التجارة الخارجية. إذ لايمكن تحقيق الاهداف السياسية والاقتصادية الجديدة للدولة -بغض النظر عن اتفاقنا أو معارضتنا لها- دون معالجة الامراض المكتبية وإيجاد إدارة فعالة ورشيدة لمواكبة التطورات السياسية والاقتصادية التي تشهدها البلاد.

إن التركيز على التغيير السياسي والاقتصادي دون أن يكون هناك وضوح في التصور والتفكير لعملية الإصلاح الإداري الشامل سيؤدي حتما إلى فشل البرامج المخططة، وبعبارة أدق إن نجاح عمليتي الإصلاح السياسي والإصلاح الإقتصادي تتوقف على مدى تحقيق التطوير الإداري، الذي يعد بمثابة المحور الرئيسي لبناء إدارة فعالة ورشيدة. أي لا يمكن تحقيق نتائج الإصلاح السياسي والإقتصادي إلا إذا ركزنا علي اصلاح الادارة وإلحاقها بالركب الحضاري الذي تشهده الدول المتقدمة.

ومن هنا تطرح عملية تنظيم الجهاز الاداري للدولة وتحديد صلاحياته

وتوسيعها، وابعاده عن الصراع السياسي الهامشي وهيمنة النخبة السياسية الحاكمة. إذ لا بد من تحسين الجهاز الاداري واستخدامه كاداة للتطور الشامل وليس كوسيلة للتحكم السياسي، وذلك لإعادة الاعتبار للادارة الجزائرية وتقويتها وتحسين علاقاتها مع المواطن الذي يمثل أساس أي إصلاح.

وإنطلاقا من هذا المفهوم العام للاصلاح الاداري الشامل، وكذلك طبقا لدراستنا للاصلاحات الادارية في الجزائر* وربطها بالتغيرات السياسية وإفرازاتها التي بينت لنا غياب المؤسسات السياسية والادارية الفعالة والدائمة التي تعمل على التطوير المستمر للنظام السياسي للدولة وإستقراره. فإننا نقترح بهذا الصدد أن تقوم القيادة العليا المنتخبة في البلاد باستمرار في تحقيق الإصلاح الجذري ليس على المستوى السلوكي فحسب، وإنما على كافة المستويات المرتبطة بالعملية الإدارية، وكذلك بالنسبة لعلاقاتها مع الجماهير.

إذ يجب إعادة النظر في التنظيم الإداري لما يؤدي إلى التحسين في العمل الإداري، وهذا بتطوير وظائف الإدارة على ضوء التغيرات السياسية والاقتصادية الجديدة للدولة من جهة، ومن جهة أخرى لابد من تغيير القوانين والتشريعات النافذة في الإدارة طبقا للاتجاهات التي يتبناها النظام السياسي المنتخب، أي أن التمسك بالاجراءات القديمة يشكل عقبة كبيرة للعمل الاداري في تحقيق نجاح الاصلاحات السياسية والاقتصادية التي تسعى إليها الدولة. لذلك لابد من تغيير القوانين والتشريعات حتى تواكب التغيرات الجديدة للدولة. أي تحقيق منظومة قانونية شاملة ونابعة من المجتمع.

كما نقترح أن تتولى القيادة الإهتمام بالاطارات الوطنية الكفأة التي همشت، وإعادة تُنظيمها تنظيما محكما يجنبها الوقوع في مشكلة التضخم البيروقراطي والبطالة المقنعة، وهذا لتفادي ضغوط العمل المتزايد على الموظفين، ورفع الآداء الإداري، وتطوير الجهاز الإداري للدولة بإستمرار.

وبالإضافة إلي ذلك يجب أن تقوم القيادة العليا في الجزائر بإنشاء هيئة عليا للاصلاح الإداري تعبر عن التنمية الشاملة وتهتم بإصلاح الإدارة ولها القدرة الكافية على إتخاذ القرار الملائم لتحقيق الاهداف المخططة ضمن إستراتيجية الإصلاح الإداري، وهذا بالتنسيق مع الهيئات الشعبية والإستشارية.

(*) - بما فيها الدراسات الجامعية الهادفة التي تناولت الموضوع بإسهاب وتحليل شامل.

ونظرا للمركزية المتشددة التي تعيشها الجماعات المحلية، وغياب التنسيق بين الإدارات، وشيوع المظاهر السلبية للبيروقراطية. فإنه يتطلب إيجاد هذه الهيئة * التي مهمتها وضع ورسم خطط التنمية الإدارية ومتابعة عملية تنفيذها في الواقع، وتعمل على التنسيق بين مختلف القطاعات الإدارية ودراسة مطالب واحتياجات مختلف الوحدات الإدارية.

إذا، إن إنشاء هيئة عليا للاصلاح الإداري ضرورة ملحة تمليها عدة دوافع منها، الأمراض البيروقراطية والمكتبية التي تتخبط فيها الإدارة الجزائرية، وتراكم المشكلات الإدارية التي أثرت سلبا على تطور الجهاز الإداري للدولة. لذا يجب - كما ذكرنا سابقا - على هذه الهيئة أن توفر الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لبناء إدارة فعالة ورشيدة مهمتها تحقيق أهداف وطموحات الدولة والمجتمع، لاسيما والبلاد تشهد تحولات سياسية واقتصادية كبيرة.

وبالإضافة إلى هذا، فإن عملية بناء إداري متطور، تتطلب إدراك التفاعلات بين النظام الاداري والعوامل البيئية الخارجية، ودراسة التغيرات التي تطرأ الإدارة والبيئة المحيطة بها التي تجري فيها التفاعلات، إذ لا يمكن تحقيق تنمية سياسية واقتصادية واجتماعية بدون جهاز إداري متطور وفعال يتماشى والتنمية الشاملة. لذلك نوصي بإعادة النظر في بناء الهياكل الإدارية وتقوية المؤسسات الادارية لمواكبة التغيرات السياسية والاقتصادية الجديدة.

وإذا كانت الآمال المذكورة آنفا مبنية على العلم، والعمل، والايمان، والتضحية، وإحترام إرادة الشعب الحر، فستكون النتيجة النهائية -إن شاء الله- هي ربح معركة المستقبل وتحقيق الرقي والازدهار والتقدم للشعب الجزائري.

وفي الاخير، نتمى أن نكون قد سلطنا الاضواء على بعض الجوانب الرئيسية لإصلاح الإدارة الجزائرية، تاركين المجال لدراسات لحقة تكمل الاعمال السابقة، ومن بينها عملنا المتواضع.

« والله ولي التوفيق »

---

(*) حاليا هي منطوية تحت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والإصلاح الاداري والبيئة !؟!.

# الملحق

## ملحق رقم : 1

## النص الكامل لتصريح إستقالة الرئيس الشاذلي بن جديد يوم 1992/01/11

ايها الإخوة، أيتها الاخوات، ايها المواطنون، لاشك أنكم تعلمون بانني لم اكن راغبا في الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية غداة وفاة الرئيس الراحل هواري بومدين.

وما قبولي بالترشح إلا نزولا عند رغبة وإلحاح رفقائي ويومها لم اكن أجهل بانها مسؤولية ثقيلة وشرفا عظيما في آن واحد. ومنذ ذلك الحين وانا أحاول القيام بمهامي بكل ما يمليه علي ضميري وواجبي وكانت قناعتي أن يتعين تمكين الشعب الجزائري من الوسيلة التي يعبر بواسطتها عن كل إراداته ولاسيما وأن هذا الشعب الجزائري سبق له أن دفع ثمنا باهضا من أجل استراجع مكانته على الساحة الدولية، لذا فمجرد أن تهيات الظروف عملت على فتح المسار الديموقراطي الضروري لتكملة مكتسبات الثورة التحريرية.

وها نحن اليوم نعيش ممارسة ديمقراطية تعددية تتسم بتجاوزات كثيرة وسط محيط تطبعه تيارات جد متصارعة وهكذا فإن الاجراءات المتخذة والمناهج المطالب باستعمالها لتسوية مشاكلنا قد بلغت اليوم حدا لا يمكن تجاوزه دون المساس الخطير والوشيك بالانسجام الوطني والحفاظ على النظام العام والوحدة الوطنية.

وامام حجم هذا الخطر الداهم فإنني أعبر في قرارة نفسي وضميري بان المبادرات المتخذة ليس بإمكانها ضمان السلم والوفاق بين المواطنين في الوقت الراهن. وأمام هذه المستجدات الخطيرة فكرت طويلا في الوضع المتازم والحلول الممكنة وكانت النتيجة الوحيدة التي توصلت إليها هي لا يمكنني الاستمرار في الممارسة الكلية في مهامي دون الاخلال بالعهد المقدس الذي عاهدت به الأمة.

وعيا مني بمسؤولياتي في هذا الظرف التاريخي الذي يجتازه وطننا فإنني اعتبر الحل الوحيد للأزمة الحالية يكمن في ضرورة إنسحابي من الساحة السياسية.

ولهذا، ايها الإخوة، أيتها الاخوات، إيها المواطنون فإنني ابتداء من اليوم أتخلى عن مهام رئيس الجمهورية واطلب من كل واحد ومن الجميع اعتبار هذا القرار تضحية مني في سبيل المصلحة العليا للأمة.

تحيا الجزائر والمجد والخلود لشهدائنا

الشاذلي بن جديد

الجزائر 6 رجب 1412هـ / 11جانفي 1992

---

- عن وكالة الانباء الجزائرية.

## ملحق رقم : 2

عقد المجلس الاعلى للأمن بتاريخ 1992/01/12 إجتماعا بمقر الحكومة في تصريح صادر عن هذا الاجتماع لاحظ المجلس الاعلى للأمن إستحالة مواصلة المسار الانتخابي حتى تتوفر الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات.

كما قرر المجلس الاعلى للأمن أن يتكفل مؤقتا بكل قضية من شأنها المساس بالنظام العام وأمن الدولة. وأنه سيجتمع دون توقف لأداء إلتزاماته حتى تتوصل الهيئات الدستورية التي تم إشعارها إلى إيجاد حل لشغور منصب رئاسة الجمهورية.

---

عن وكالة الانباء الجزائرية.

## ملحق رقم : 3

### بيان المجلس الدستوري عن استقالة رئيس الدولة.
### بتاريخ 1992/01/12

إجتماع المجلس الاعلى للأمن جاء عقب البيان الذي أصدره المجلس الدستوري في 1992/01/12. وأوضح فيه أن الدستور لم ينص في أحكامه على حالة اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل بشغور رئاسة الجمهورية بالاستقالة واعتبارا أيضا أن الظروف التي تمت خلالها، استقالة رئيس الجمهورية كانت مرتبطة بالأوضاع السائدة في البلاد، وذلك صرح المجلس الدستوري بأنه يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية المنصوص عليها في المواد 24/75/79/129/130/153 من الدستور تسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.

## ملحق رقم 4 :

## نص المرسوم المتضمن إعلان حالة الطوارئ

إن رئيس المجلس الأعلى للدولة وبناء على الستور لاسيما المواد 01/186/74 وبناء على إعلان المجلس الدستوري المؤرخ في 06 رجب 1412هـ الموافق لـ 11 يناير 1992م.

وبناء على الإعلان المؤرخ في 09 رجب 1412هـ الموافق لـ 14 يناير 1992 والمتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة وبناء على المداولة رقم 92 المؤرخة في 14 رجب 1412هـ الموافق لـ 19 يناير 1992م والتي تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمة والفردية وترأس مجلس الوزراء.

واعتبارا للمساس الخطير والمستمر بالنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني.

واعتبارا للتهديدات التي تستهدف إستقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بامن المواطنين وبالسلم المدني.

بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن.

بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري

وبعد مداولة المجلس الأعلى للدولة بناء على هذا :

يقرر رئيس المجلس الأعلى للدولة مايلي :

المادة 01 : تعلن حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا على إمتداد كافة التراب الوطني ابتداء من اليوم : 05 شعبان 1412هـ الموافق لـ 09 فبراير 1992، يمكن رفع حالة الطوارئ قبل هذا الميعاد.

المادة 02 : تهدف حالة الطوارئ إلى استتباب النظام العام، وإلى ضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وكذا إلى تامين السير الحسن للمصالح العمومية.

المادة 03 : تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ.

المادة 04 : يؤهل وزير الداخلية بالنسبة لكافة التراب الوطني أو لجزء منه والوالي بالنسبة لدائرته الاقليمية، يؤهل لاتخاذ التدابير الكفيلة بالحفاظ على

النظام العام وإستتبابه عن طريق قرارات وفقا للأحكام التالية وفي إطار إحترام التوجيهات الحكومية.

المادة 05 : يمكن لوزير الداخلية أن يامر بوضع أي شخص راشد : يتضح أن نشاطه يشمل خطورة على النظام والامن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية، في مركز أمن في مكان محدد.

تنشا مراكز الامن بقرار من وزير الداخلية.

المادة 06 : يخول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ لوزير الداخلية بالنسبة لكافة التراب الوطني وللوالي بالنسبة لتراب الولاية في إطار إحترام التوجيهات الحكومية، يخول له سلطة القيام بما يلي :

أولا : تحديد أو منع مرور الاشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.

ثانيا : تنظيم تداول وتوزيع المواد الغذائية والمنافع ذات الضرور الاولى.

ثالثا : تعيين مناطق لاقامة منظمة لغير المقيمين.

رابعا : منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو لسير المصالح العمومية.

خامسا : مصادرة العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير ماذون أو غير شرعي. وتشمل هذه المصادرة المؤسسات العمومية أو الخاصة بغرض الحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة.

سادسا : الامر استثنائيا بالتفتيش نهارا أو ليلا.

المادة 07 : يؤهل وزير الداخلية والوالي المختص إقليميا للأمر عن طريق قرار بالغلق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية أو لاماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، ويمنع كل المظاهرة يحتمل فيها الاخلال بالنظام والطمانينة العمومية.

المادة 08 : عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة أو معارضة معلنة من قبل مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شانها تعليق نشاطها أو حلها وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الاقليمية المعنية إلى أن تتجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب.

المادة 09 : يمكن لوزير الداخلية أن يعهد عن طريق التفويض إلى السلطة العسكرية قيادة عمليات إستتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر اقليمية محددة.

المادة 10 : يمكن تبليغ المحاكم العسكرية بالجرائم والجنح الجسيمة المرتكبة ضد أمن الدولة مهما كانت صفة المحرضين على ارتكابها أو فاعليها أو الشركاء فيها.

المادة 11 : من غير المساس باحكام المادة 08 أعلاه فإن التدابير أو التقييدات المنصوص عليها في هذا المرسوم ترفع بمجرد إنهاء حالة الطوارئ بإستثناء المتابعات القضائية.

المادة 12 : ينشر هذا المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

# - الجداول والأشكال -

**الجدول رقم : 1**

## التنظيم الاداري أثناء العهد العثماني [1]

| مجموع الاقسام | بايلك الغرب | بايلك الشرق | بايلك التيطري | دار السلطان | المقاطعات أو الاقسام |
|---|---|---|---|---|---|
| 126 | 47 | 46 | 14 | 19 | أهل المخزن |
| 104 | 14 | 56 | 23 | 11 | الرعية |
| 86 | 25 | 29 | 12 | 20 | الاقسام المتحالفة مع الحكومة المركزية |
| 217 | 138 | 36 | 13 | 30 | الاقسام المستقلة |
| 533 | 224 | 167 | 62 | 80 | المجموع |

(1)- جعفر انس قاسم، اسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 26.

**الجدول رقم : 2**

## التنظيم الوزاري في الجزائر (1962-1965) [1]

| الإتجاه السياسي | الوزارة الأولى | الوزارة الثانية | الوزارة الثالثة |
|---|---|---|---|
| الإندماجيون | 3 | 2 | - |
| المركزيون | 3 | 1 | 2 |
| اللجة الوطنية للوحدة والعمل | 3 | 5 | 4 |
| التقنوقراطيون | 5 | 4 | 9 |
| العسكريون | 5 | 5 | 4 |
| المجموع | 19 | 17 | 19 |

(1)- مغنية الأزرق، نشوء الطبقات في الجزائر، ترجمة (سمير كرم)، بيروت : مؤسسة الإبحاث العربية، 1980، ص 94.

الجدول رقم : 3

# الخريطة السياسية للأحزاب والتنظيمات في الجزائر

| أسماء الأحزاب | تاريخ التاسيس | الاتجاه | تاريخ الحل |
|---|---|---|---|
| جبهة التحرير الوطني FLN | 1954/11/01 | حزب وطني إسلامي عربي | |
| الحزب الاجتماعي الديمقراطي PSD | 1989/08/14 | حزب علماني ديمقراطي | |
| حزب الطليعة الاشتراكية (التحدي) PAGS | 1989/09/10 | حزب شيوعي ديمقراطي لائكي | |
| الجبهة الاسلامية للانقاذ FIS | 1989/09/12 | حزب إسلامي له طرح حضاري أصيل وجذري | 1992/03/04 : وهو الحزب الوحيد المنحل |
| التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية RCD | 1989/09/12 | حزب ديمقراطي لائكي بربري | |
| الحزب الوطني للتضامن والتنمية PNSD | 1989/09/12 | حزب وطني ديمقراطي | |
| حزب التجديد الجزائري PRA | 1989/10/28 | حزب وطني اسلامي معتدل | |
| الحزب الوطني الجزائري PNA | 1989/11/07 | حزب وطني | |
| الحزب الاجتماعي الحر PSL | 1989/11/11 | حزب علماني رأسمالي | |
| جبهة القوى الاشتراكية FFS | 1989/11/20 | حزب اشتراكي علماني ديمقراطي بربري (اكثر جذرية من RCD) | |
| إتحاد قوى الديمقراطيين UFD | 1989/11/26 | حزب وطني | |
| الحزب الجمهوري PR | 1989/11/26 | حزب وطني ديمقراطي | |
| حزب الوحدة الشعبية PUP | 1989/11/27 | حزب اسلامي اصلاحي | |

يتبع

| | | | |
|---|---|---|---|
| الجبهة الوطنية للانقاذ FNS | 1989/12/02 | حزب وطني اصلاحي | |
| الحزب الجزائري للانسان رأس المال PAHC | 1989/12/06 | حزب اجتماعي راسمالي | |
| إتحاد القوى من أجل التقدم UFP. | 1989/12/31 | حزب وطني إصلاحي | |
| الحركة الديمقراطية للتجديد الجزائري MDRA. | 1990/01/14 | حزب ديمقراطي إشتراكي | |
| حزب الوحدة الجزائرية الاسلامية الديمقراطية PUAID. | 1990/01/17 | حزب وطني إسلامي | |
| الحزب الاشتراكي للعمال PST | 1990/01/27 | حزب يساري | |
| الجمعية الشعبية للوحدة والعمل APLLA | 1990/01/27 | حزب إسلامي اصلاحي | |
| الاتحاد من أجل الديمقراطية والحرية UDL | 1990/02/03 | حزب ديمقراطي | |
| حزب العمال PT | 1990/02/26 | حزب يساري تروتسكي | |
| الحركة من اجل الديمقراطية في الجزائر MDA | 1990/03/20 | حزب وطني اسلامي عربي | |
| الحزب التقدمي الديمقراطي PFD | 1990/06/27 | حزب وطني ديمقراطي | |
| الحزب الجمهوري التقدمي PRP | 1990/07/01 | حزب وطني إصلاحي | |
| حزب الامة MEO | 1990/07/18 | حزب وطني اسلامي | |
| الحركة من اجل الشباب الديمقراطي MJD | 1990/07/25 | حزب وطني ديمقراطي | |
| حركة القوى العربية الإسلامية MFAI | 1990/08/04 | حزب عربي اسلامي إصلاحي | |
| التجمع العربي الاسلامي RAI | 1990/08/29 | حزب عربي إسلامي | |
| إتحاد الشعب الجزائري UPA | 1990/10/14 | حزب وطني | |
| التحالف الوطني للديمقراطيين المستقلين ANDI | 1990/10/20 | حزب وطني ديمقراطي | |

يتبع

| | | | |
|---|---|---|---|
| جبهة الجهاد من أجل الوحدة FDU | 1990/11/12 | حزب وطني إصلاحي | |
| حركة النهضة الاسلامية MNI | 1990/11/28 | حزب إسلامي عربي إصلاحي (باديسي) | |
| جبهة أجيال الاستقلال FGI | 1990/12/08 | حزب وطني | |
| حزب من اجل العدالة والحرية AJL | 1990/12/11 | حزب ديمقراطي إصلاحي | |
| الحركة الجزائرية للعدالة والتنمية MAJD | 1991/01/02 | حزب وطني إصلاحي | |
| الجيل الديمقراطي GD | 1991/01/12 | حزب وطني ديمقراطي | |
| التجمع الجزائري البومديني RABI | 1991/01/27 | حزب وطني عربي | |
| الحركة الجزائرية من أجل الاصالة MSA | 1991/02/16 | حزب وطني | |
| حزب العلم والعدالة والعمل PSJT | 1991/03/10 | حزب وطني اشتراكي | |
| الحزب الجزائري للعدالة والتقدم PAJP | 1991/03/10 | حزب إصلاحي تقدمي | |
| جبهة الاصالة الجزائرية الديمقراطية FAAD | 1991/03/13 | حزب وطني ديمقراطي | |
| الحزب الحر الجزائري ALP | 1991/03/25 | حزب ليبرالي | |
| حزب العدالة الاجتماعية PJS | 1991/04/04 | حزب وطني إجتماعي | |
| حركة التجمع الاسلامي HAMAS | 1991/04/29 | حزب إسلامي عربي إصلاحي (إخواني) | |
| حزب البيئة والحريات PEL | 1991/04/29 | حزب وطني إجتماعي | |
| الجزائر الاسلامية المعاصرة JMC | 1991/05/26 | حزب إسلامي إصلاحي | |
| عهد 1954 AHD 54 | 1991/05/29 | حزب وطني عربي | |

يتبع

| | | | |
|---|---|---|---|
| جبهة القوى الشعبية FFP | 1991/07/17 | حزب وطني ديمقراطي | |
| التجمع الوطني الجزائري PNA | 1991/07/17 | حزب وطني | |
| التجمع من أجل الوحدة الوطنية RUN | 1991/07/24 | حزب وطني | |
| منظمة قوى الجزائر الثورية الاسلامية الحرة OFARIL | 1991/09/08 | حزب وطني إسلامي إصلاحي | |
| التجمع الوطني من أجل الديمقراطية RNP | 1991/09/29 | حزب وطني ديمقراطي | |
| تجمع شباب الأمة RJN | 1991/10/28 | حزب وطني إسلامي | |
| حزب الحق PD | 1991/10/28 | حزب وطني إجتماعي | |
| حركة الرسالة الاسلامية MRI | 1991/11/09 | حزب إسلامي عربي | |
| جبهة القوى الديمقراطية FFD | 1991/11/24 | حزب ديمقراطي علماني | |
| حزب الحركة من أجل المستقبل الوطني والديمقراطي MAND | 1992/01/19 | حزب وطني ديمقراطي | |
| الحزب الوطني الديمقراطي الاشتراكي PNDS | 1992/01/22 | حزب إشتراكي ديمقراطي | |
| حزب الأمان الاسلامي PEI | 1992/01/22 | حزب وطني إسلامي | |
| حزب الاتحاد الوطني للقوات الشعبية PUNFP | 1992/02/19 | حزب وطني إشتراكي | |
| الحركة الوطنية للشباب الجزائري PNJA | 1992/02/19 | حزب وطني | |

**الجدول رقم 04 :**

# النتائج المفصلة للانتخابات البلدية

| الولايات | عدد البلديات | جبهة التحرير الوطني FLN | الجبهة الاسلامية للانقاذ FIS | التجمع من اجل الثقافة والديمقراطية RCD | الحزب الوطني للتضامن والتنمية PNSD | الحزب الاجتماعي الديمقراطي PSD | الحزب التجديد الجزائري PRA | حزب الطليعة الاشتراكية PAGS | الاحرار Indépendants |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| أدرار | 28 | 25 | 02 | | | | | | 01 |
| الشلف | 35 | 03 | 31 | | | | | | 01 |
| الاغواط | 24 | 16 | 06 | | | | | | 02 |
| ام البواقي | 29 | 09 | 16 | | | | | | 04 |
| باتنة | 61 | 24 | 35 | 01 | | | | | 01 |
| بجاية | 52 | 17 | 01 | 31 | | | | | 03 |
| بسكرة | 33 | 19 | 11 | | | | | | 03 |
| بشار | 21 | 19 | 02 | | | | | | |
| بليدة | 29 | | 29 | | | | | | |
| البويرة | 45 | 10 | 25 | 06 | | | | | 04 |
| تامنغست | 10 | 09 | | | | | | | 01 |
| تبسة | 28 | 16 | 05 | | | | | | 07 |
| تلمسان | 53 | 07 | 46 | | | | | | |
| تيارت | 42 | 22 | 17 | | | | | | 03 |
| تيزي وزو | 67 | 17 | 02 | 44 | | | | | 04 |
| الجزائر | 33 | | 33 | | | | | | |
| الجلفة | 36 | 16 | 14 | | | | | | 06 |
| جيجل | 28 | | 28 | | | | | | |
| سطيف | 60 | 13 | 38 | 04 | | | | | 05 |
| سعيدة | 16 | 07 | 09 | | | | | | |
| سكيكدة | 38 | 07 | 27 | | 01 | | | | 03 |
| سيدي بلعباس | 52 | 11 | 38 | | | | | | 03 |
| عنابة | 12 | 03 | 08 | | | | | | 01 |
| قالمة | 34 | 17 | 13 | | 01 | | | | 03 |
| قسنطينة | 12 | | 12 | | | | | | |
| المدية | 64 | 14 | 46 | | | | 01 | | 03 |
| مستغانم | 32 | 03 | 28 | | | | | | |
| المسيلة | 47 | 18 | 22 | | | | | | 03 |
| معسكر | 47 | 08 | 36 | | | | | | 01 |
| ورقلة | 21 | 17 | 04 | | | | | | 07 |
| وهران | 26 | | 24 | | | | 01 | | 03 |
| البيض | 22 | 14 | 02 | | | | | | |
| إليزي | 06 | 06 | | | | | | | 01 |
| ب.بوعريريج | 34 | 17 | 15 | 01 | | | | | 06 |
| بومرداس | 38 | 02 | 36 | | | | | | 01 |
| الطارف | 24 | 16 | 08 | | | | | | |
| تندوف | 02 | 02 | | | | | | | |
| تسمسيلت | 22 | 07 | 15 | | | | | | |
| الوادي | 30 | 13 | 11 | | | 02 | | | 04 |
| خنشلة | 21 | 13 | 05 | | | | | | 03 |
| سوق أهراس | 26 | 17 | 04 | | | | | | 05 |
| تيبازة | 10 | | 10 | | | | | | |
| ميلة | 32 | 01 | 30 | | | | | | 01 |
| ع.الفلة | 36 | 03 | 30 | | | | | | 03 |
| النعامة | 12 | 05 | 04 | | | | | | 03 |
| ع. تيموشنت | 49 | 09 | 40 | | | | | | |
| غرداية | 13 | 08 | | | | | | | 05 |
| غليزان | 38 | | 38 | | | | | | |
| المجموع | 1541 | 487 | 855 | 87 | 02 | 02 | 02 | | 106 |
| النسبة | | %28.13 | %55.25 | %5.65 | %1.64 | %1.05 | %0.80 | | %11.66 |

المصدر : جريدة الشعب 17/16 جوان 1990، العدد 8281

الجدول رقم 05 :

**يتعلق بالنتائج المفصلة للمجالس الولائية**

| الجبهة الاسلامية للانقاذ FIS | جبهة التحرير الوطني FLN | التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية RCD | الاحرار |
|---|---|---|---|
| الشلف | أدرار | تيزي وزو | تندوف |
| أم البواقي | الاغواط | | |
| بشار | باتنة | | |
| البليدة | بجاية | | |
| البويرة | بسكرة | | |
| تلمسان | تامنغست | | |
| تيارت | تبسة | | |
| الجزائر | ورقلة | | |
| الجلفة | البيض | | |
| جيجل | إليزي | | |
| سطيف | الطارف | | |
| سعيدة | خنشلة | | |
| سكيكدة | سوق أهراس | | |
| سيدي بلعباس | غرداية | | |
| عنابة | | | |
| قالمة | | | |
| قسنطينة | | | |
| المدية | | | |
| مستغانم | | | |
| المسيلة | | | |
| معسكر | | | |
| وهران | | | |
| برج بوعريريج | | | |
| بومرداس | | | |
| تسمسيلت | | | |
| الوادي | | | |
| تيبازة | | | |
| ميلة | | | |
| عين الدفلى | | | |
| عين تموشنت | | | |
| غليزان | | | |

المصدر : جريدة الشعب 17/16 جوان 1990، العدد 8281

الجدول رقم 06 :

## نتائج الانتخابات التشريعية (الدور الأول)

| الولايات | عدد المقاعد | الجبهة الاسلامية للانقاذ FIS | جبهة التحرير الوطني FLN | جبهة القوى الاشتراكية FFS |
|---|---|---|---|---|
| 01 أدرار | 09 | | 03 | |
| 02 أشلف | 11 | 09 | | |
| 03 الاغواط | 05 | 01 | 01 | |
| 04 أم البواقي | 08 | 04 | | |
| 05 باتنة | 14 | 09 | | |
| 06 بجاية | 12 | | | 11 |
| 07 بسكرة | 10 | 04 | | |
| 08 بشار | 08 | | | |
| 09 البليدة | 12 | 09 | | 01 |
| 10 البويرة | 09 | 06 | | |
| 11 تمنراست | 05 | | 02 | |
| 12 تبسة | 08 | 00 | | |
| 13 تلمسان | 13 | 07 | | |
| 14 تيارت | 10 | 04 | | |
| 15 تيزي وزو | 16 | | | 12 |
| 16 الجزائر | 22 | 15 | | |
| 17 الجلفة | 09 | 05 | | |
| 18 جيجل | 08 | 07 | | |
| 19 سطيف | 17 | 13 | | 01 |
| 20 سعيدة | 04 | 01 | 01 | |
| 21 سكيكدة | 10 | 01 | | |
| 22 سيدي بلعباس | 07 | 02 | | |
| 23 عنابة | 08 | | | |

يتبع

| الولايات | عدد المقاعد | الجبهة الاسلامية للانقاذ FIS | جبهة التحرير الوطني FLN | جبهة القوى الاشتراكية FFS |
|---|---|---|---|---|
| 24 قالمة | 06 | | | |
| 25 قسنطينة | 10 | 08 | | |
| 26 المدية | 12 | 09 | | |
| 27 مستغانم | 08 | 01 | | |
| 28 المسيلة | 11 | 09 | 01 | |
| 29 معسكر | 10 | 07 | | |
| 30 ورقلة | 13 | 05 | | |
| 31 وهران | 15 | 11 | | |
| 32 البيض | 05 | | | |
| 33 إليزي | 03 | 00 | 03 | |
| 34 برج بوعريريج | 08 | 04 | | |
| 35 بومرداس | 11 | 05 | | |
| 36 الطارف | 05 | 00 | 01 | |
| 37 تندوف | 02 | | | |
| 38 تسمسيلت | 05 | | | |
| 39 الوادي | 09 | 04 | 01 | |
| 40 خنشلة | 05 | 00 | 01 | |
| 41 سوق أهراس | 06 | | | |
| 42 تيبازة | 10 | 03 | | |
| 43 ميلة | 09 | 08 | | |
| 44 عيد الدفلى | 09 | 08 | | |
| 45 النعامة | 03 | 01 | | |
| 46 عين تموشنت | 05 | | | |
| 47 غرداية | 11 | 01 | | |
| 48 غليزان | 09 | 08 | 01 | |
| المجموع | 430 | 188 | 16 | 25 |

المصدر : الجريدة الرسمية : السنة التاسعة والعشرون، العدد الاول، السبت 04 جانفي 1992م

**الجدول رقم 7 : النتائج الوطنية للإنتخابات التشريعية (الدور الأول : بعدد المقاعد)**

| الأحزاب | عدد المقاعد | النسبة المؤوية لعدد المقاعد |
|---|---|---|
| الجبهة الإسلامية للإنقاذ FIS | 188 | ٪43.72 |
| جبهة القوى الإشتراكية FFS | 25 | ٪5.81 |
| جبهة التحرير الوطني FLN | 16 | ٪3.72 |
| الأحرار Indépendants | 3 | ٪0.70 |
| عدد المقاعد المتبقية للدور الثاني | 198 | ٪46.05 |

المصدر : الجريدة الرسمية ، رقم 01، بتاريخ 4 جانفي 1992م، ص 320

الجدول رقم 8 : الأحزاب الفائزة في الانتخابات المحلية والإنتخابات التشريعية (1)

| الانتخابات المحلية | | | الانتخابات التشريعية | | |
|---|---|---|---|---|---|
| العدد | المسجلين بالنسبة ٪ | عدد الأصوات ٪ | العدد | المسجلين بالنسبة ٪ | عدد الأصوات ٪ |
| الجبهة الاسلامية الانقاذ 4331472 FIS | 33.73 | 54.25 | 3260222 | 24.59 | 47.27 |
| جبهة التحرير الوطني 2245798 FLN | 17.49 | 28.13 | 1612947 | 12.17 | 23.38 |
| جبهة القوى الاشتراكية FFS | - | - | 510661 | 3.85 | 7.40 |
| الأحرار Indépendants 931278 | 7.25 | 11.66 | 309267 | 2.33 | 4.43 |
| التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية RCD 166104 | 1.29 | 2.08 | 200267 | 1.51 | 2.90 |
| أحزاب أخرى 310136 | 2.41 | 3.88 | 1004358 | 7.58 | 14.56 |
| حركة التجمع الاسلامي HAMAS | - | - | 368697 | 2.78 | 5.35 |
| حركة النهضة الإسلامية MNI | - | - | 150093 | 1.13 | 2.18 |
| الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر MDA | - | - | 135882 | 1.02 | 1.97 |

(1)- Jacques FONTAINE, op. cit. p.17.

**الجدول رقم 9 : الأحزاب السياسية الكبرى في عام 1991 (1)**

| أسماء الأحزاب | العدد | المسجلون بالنسبة ٪ | عدد الأصوات بالنسبة ٪ |
|---|---|---|---|
| الأحزاب الاسلامية (FIS, HAMAS, MNI) | 3800000 | 28.66 | 55.09 |
| حزب جبهة التحرير الوطني FLN | 1612947 | 12.17 | 23.38 |
| الأحزاب الأخرى (FFS, RCD, MDA, PRA, PSD, PNSD, MAJD) | 1100000 | 8.30 | 15.95 |
| الأحرار - Indépendant | 384772 | 2.90 | 5.58 |

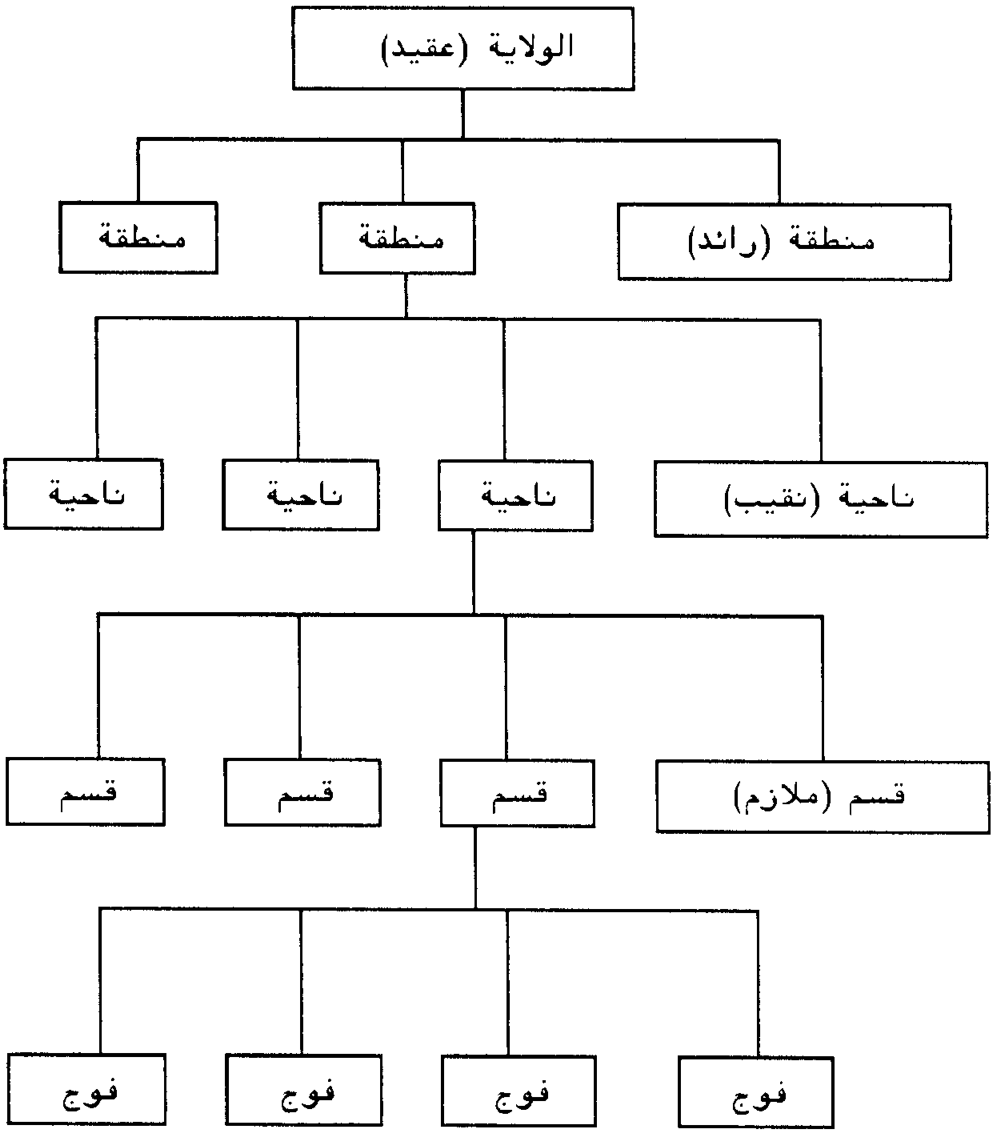
(1)- Jacques FONTAINE, op. cit. p.18.

**الجدول رقم 10 : النتائج الوطنية للانتخابات المحلية لعام 1990 والانتخابات التشريعية لعام 1991.** (1)

| الانتخابات المحلية | | الانتخابات التشريعية | |
|---|---|---|---|
| العدد | النسبة المئوية | العدد | النسبة المئوية |
| المسجلون : 12841767 ن | - | 13258554 ن | - |
| الناخبون : 8366760 ن | ٪65.15 | 7822625 ن | ٪59.00 |
| الامتناع : 4475009 ن | ٪34.85 | 5435929 ن | ٪41.00 |
| الأوراق الملغاة أو البيضاء : 381972 ن | ٪2.97 | 924096 ن | ٪6.97 |
| المعبرون : 7984788 ن | ٪62.18 | 6897719 ن | ٪52.02 |

(1)- Ibid, p.19.

**الشكل رقم 01 : التنظيم الاداري للثورة الجزائري (1)**




(1)- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 93.

## **** أهم المحطات التاريخية السياسية-الادارية الجزائرية ****

| | |
|---|---|
| * السكان الاصليون (النوميديون) | : 3500 ق. م. |
| * الدولة الفنيقية - القرطاجنية | : 880 - 146 ق.م. |
| * الدولة النوميدية | : 238 ق. م. - 370 م. |
| * الاحتلال الروماني | : 146 ق. م. - 431 م. |
| * الاحتلال الوندالي | : 431 م - 534 م. |
| * الاحتلال البيزنطي -الرومي | : 534 - 647 م. |
| | : ؟ - 26 هـ. |
| * الدولة العربية - الاسلامية | : 22 - 920 هـ. |
| | : 643 - 1514 م. |
| * الجزائر تحت الخطر الاسباني | : 916 هـ - 1511م. |
| * الدولة الاسلامية العثمانية | : 924 - 1246 هـ. |
| | : 1518- 1830 م. |
| * الاحتلال الفرنسي | : 1246 - 1382 هـ. |
| | : 1830 - 1962 م. |
| 1246-1264 هـ -1830 -1848م | : مرحلة المقاومة المسلحة (الأمير عبد القادر - الحاج أحمد باي). |
| 1344 هـ - 1926م | : تاسيس نجم شمال إفريقيا ENA . |
| 1349هـ - 1931م | : تاسيس جمعية العلماء المسلمين. |
| 1355 هـ - 1936م | : تاسيس الحزب الشيوعي الجزائري PCA. |
| 26 افريل 1356هـ - 1937 م | : حل النجم من طرف حكومة الجبهة الشعبية. |
| 11 مارس | : تاسيس حزب الشعب الجزائري PPA. |
| 1357 هـ- 1938م | : إنشاء الاتحاد الشعبي الجزائري UPA. |
| 1362 هـ- 1943م | : بيان الشعب الجزائري. |
| 1363 هـ- 1944م | : تاسيس أحباب البيان والحرية AML. |
| 1364 هـ- 1945م | : مظاهرة شعبية مليمة. |
| 1365هـ- 1946م | : الاتحاد الديمقراطي للبيان الجزائري UDMA. |
| 1366 هـ - 1947 م | : ميلاد حركة الانتصار للحريات الديمقراطية، المنظمة الخاصة O.S. |
| مارس 1373 هـ - 1954 م | : ميلاد اللجنة الثورية للوحدة والعمل CRUA . |
| 1 نوفمبر | : ثورة الفاتح نوفمبر العظيمة . |
| ديسمبر | : ميلاد الحركة الجزائرية MNA. |
| 1375 هـ - 1956م | : ميلاد الاتحاد العام للعمال الجزائريين UGTA. |
| 1377 هـ - 1958م | : الحكومة المؤقتة الجزائرية .G.P.R.A. |
| 1379 هـ -1960م | : إنشاء قيادة الأركان لجيس التحرير الوطني برئاسة بومدين. |
| 1381 هـ 1962م | : المجلس الوطني للثورة الجزائري بطرابلس يصادق على اتفاقية إيفيان (مشروع الاستقلال). |

| | |
|---|---|
| 30 ماي - 7 جوان | : المصادقة على "برنامج طرابلس" من طرف المجلس الوطني للثورة الجزائرية. |
| 1 جويلية | : الاستفتاء الشعبي بشان الاستقلال . 5 جويلية العيد الرسمي للاستقلال السياسي. |
| 22 جويلية | : إنشاء المكتب السياس لـ ج.ت.و . |
| 27 ديسمبر | : اول حكومة جزائرية برئاسة السيد احمد بن بلة (19 وزيرا). |
| 1383 هـ - 1963م | : الدستور الجزائري الأول. |
| 15 سبتمبر | : إنتخابات رئاسة الجمهورية. |
| 19 سبتمبر | : الحكومة الثانية (16 وزيرا). |
| 1384 هـ - 1964م | : إنشاء قيادة الأركان العامة لجيس التحرير الوطني. |
| 16 - 21 افريل | : المصادقة على ميثاق الجزائر. |
| 1385هـ - 1965م | : بداية حكم الرئيس هواري بومدين. |
| 5 جويلية | : إلغاء الدستور، وتشكيل حكومة جديدة بقيادته من قبل مجلس الثورة. |
| 1387 هـ - 1967 م | : القانون البلدي الجديد. |
| 12 يناير | : الانتخابات البلدية الأولى للام. ش. ب. APC. |
| 1389 هـ - 1969 م | : القانون الولائي الجديد والانتخابات الأولية للام. ش. و. APW. |
| 1396هـ - 1976 م | : قانون الانتخابات. |
| 10 ديسمبر | : إنتخاب السيد هوراي بومدين رئيسا للجمهورية. |
| 1397 هـ - 1977 م | : إنتخاب المجلس الشعبي الوطني. |
| 1399 هـ - 1979 م | : إنتخاب الشاذلي بن جديد رئيسا للجمهورية. |
| 8 مارس | : تشكيل اول حكومة. |
| 1400 هـ - 1980م | : الحكومة الثانية. |
| 1402 هـ - 1982م | : تعديل وزاري وإنشاء وزارات وكتابات للدولة. |
| 13 فبراير | : الانتخابات التشريعية. |
| 1403 هـ - 1983م | : المصادقة على التنظيم الاقليمي الجديد. |
| 1404 هـ - 1984م | : الانتخابات الرئاسية. |
| 11 ماي | : إنشاء محافظة للاصلاح والتجديد الاداريين. |
| 03 ديسمبر | : تجديد المجالس الشعبية. |
| 1405 هـ - 1985 م | : تحديد المهام العامة لهياكل الادارة المركزية واجهزتها في الوزارات. |
| 1406هـ - 1986م | : تعديل وزاري وكذا بعض التعيينات في الجيش الوطني الشعبي. |
| 12 فبراير : | : **تنظيم الحكومة وتشكيلها.** |

| | |
|---|---|
| 16 فبراير | : نشر الميثاق الوطني الموافق عليه في استفتاء 16 يناير. |
| 18 فبراير | : تعديلات حكومية وحزبية. |
| 1407 هـ - 1987 م | : تنظيم الحكومة وتشكيلها. |
| 5 أكتوبر 1408 هـ - 1988م | : مظاهرات شعبية. |
| 6 أكتوبر | : اعلان حالة الحصار العسكري. |
| 10 اكتوبر | : خطاب رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد للأمة وتصريحه بإحداث إصلاحات عميقة. |
| 12 اكتوبر | : إنهاء حالة الحصار العسكري وتوجه رئيس الجمهورية بخطاب للأمة. |
| 3 نوفمبر | : تنظيم إستفتاء للفصل في الاصلاحات التي تنوي السلطة إدخالها على الساحة السياسية. |
| 6 نوفمبر | : تنظيم حكومة جديدة وتشكيلها بقيادة السيد قاصدي مرباح |
| 12 نوفمبر | : المصادقة على مشروع حكومة قاصدي مرباح أمام المجلس الشعبي الوطني. |
| 1409 هـ - 1989م | : الدستور الجزائري الثالث. |
| 5 جويلية | : القانون الخاص بالجمعيات ذات الطابع السياسي. |
| 23 سبتمبر | : إعادة تشكيل حكومة جديدة بقيادة السيد مولود حمروش. |
| 16 اكتوبر | : تعذيل قانون الانتخابات. |
| 1410 هـ 1990م | : القانون البلدي والولائي. |
| 12 جوان | : الانتخابات المحلية. |
| 20 جوان | : الاعلان عن نتائج الانتخابات المحلية. |
| 21 أوت | : اتصالات بين وزارة الاقتصاد وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي حول السياسة الاقتصادية والمالية للجزائر. |
| سبتمبر | : قانون تقسيم الدوائر الانتخابية. |
| 1411 هـ - 1991 م | : تعديل قانون الانتخابات. |
| 25 ماي | : الاضراب السياس للجبهة الاسلامية للانقاذ. |
| 3 جوان | : إتفاق بين الصندوق النقد الدولي والجزائر حول السياسة الاقتصادية للجزائر. |
| 4 جوان | : إعلان حالة الحصار العسكري. |
| 10 جوان | : تعيين حكومة جديدة بقيادة السيد سيد أحمد غزالي. |
| 13 أكتوبر | : تعديل قانون الانتخابات. |
| 30 جويلية | : لقاء الأحزاب والحكومة حول مشروع قانون الانتخابات. |
| 22 أوت | : لقاء ثاني بين الاحزاب والحكومة حول مشروع قانون الانتخابات. |
| 26 ديسمبر | : الانتخابات التشريعية في إطار تعددي. |

| | |
|---|---|
| 30 ديسمبر | : الإعلان عن نتائج الانتخابات التشريعية في دورها الأول. |
| 1412 هـ-1992م | : إلغاء الانتخابات التشريعية. |
| 4 جانفي | : حل المجلس الشعبي الوطني. |
| 11 جانفي | : إستقالة رئيس الجمهورية السيد بم جديد. |
| 12 جانفي | : اجتماع المجلس الاعلى للأمن. |
| 16 جانفي | : تنصيب المجلس الاعلى للدولة بقيادة محمد بوضياف. |
| فبراير | : حكومة جديدة بقيادة السيد عبد السلام بلعيد. |
| 9 فبراير | : قرار حالة الطوارئ لمدة سنة. |
| 26 افريل | : إنشاء المجلس الاستشاري. |
| 4 مارس | : حل الجبهة الاسلامية للانقاذ. |
| 4 مارس | : التوقيع الرسمي بين القرض الليوني والقرض الشعبي الجزائري. |
| 12 أفريل | : تنصيب مرصد حقوق الانسان. |
| 29 جوان | : قتل السيد محمد بوضياف رئيس المجلس الاعلى للدولة. |
| 2 جويلية | : تعيين علي كافي رئيسا للمجلس الأعلى للدولة. |
| 1413 هـ - 1993م | : تعيين حكومة جديدة بقيادة السيد رضا مالك. |
| 1414 هـ - 1994م | : الندوة الوطنية التي عرفت مشاركة الاحزاب والحكومة بقيادة المجلس الأعلى للدولة. |
| | : تعيين رئيس الدولة السيد لمين زروال. |
| | : تشكيل محكومة جديدة بقيادة مقداد سيفي. |
| | : إنشاء المجلس الانتقالي. |
| 1416 هـ- 1995م | : المعارضة تعلن عن العقد الوطني (بروما). |
| 5-7 جويلية | : التنصيب الرسمي للمجلس الاعلى للشباب. |
| 16 جويلية | : المجلس الوطني الانتقالي يصادق على المشروع الامر المعدل والمكمل لقانون الانتخابات الرئاسية. |
| 22 جويلية | : المجلس الوطني الانتقالي يصادق على مشروع الأمر المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية. |
| 20 جويلية | : الاتفاق مع نادي باريس حول جدولة الديون (7.5 مليار دولار). |
| سبتمبر | : الاعلان عن الانتخابات الرئاسية يوم 16 نوفمبر 1995. |

# ـقائمة الكتب والمراجع العلميةـ

## 1) قائمة الكتب :

### أ- الكتب باللغة العربية :

1- أبو سن، (إبراهيم أحمد). الإدارة في الإسلام. دبي : المطبعة العصرية، 1981، 184ص.

2- أوشي، (ج وليام). النموذج الياباني في الادارة. نظرية Z. ترجمة (حسن محمد يسن)، السعودية : معهد الادارة العامة، 1985، 338ص.

3- البصام، (ناجي). إدارة التنمية بالعراق ومصر. بيروت : دار النهضة العربية، 1975.

4- البغدادي، (أحمد). الفكر السياسي عند الماوردي. بيروت : دار الحداثة، 1984.

5- الجرف، (طعيمة). القانون الاداري. مصر : دار الفكر العربي، 1967.

6- الهواري، (سيد). الادارة. القاهرة : مكتبة عين شمس، 1976.

7- الونداوي، (هشام). الادارة البيروقراطية. بغداد : مركز البحوث الاقتصادية والادارية، 1976.

8- الطماوي، (سليمان). مبادئ القانون الاداري. دراسة مقارنة. مصر : دار الفكر العربي، 1977.

9- المدني، (أحمد توفيق). حرب الثلاثمائة سنة بين الجزائر واسبانيا 1492-1792. ط3، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، 533ص.

10- النقوى، (علي محمد). الاتجاه الغربي من منظار اجتماعي. طهران : معاونية العلاقات الدولية في منظمة الاعلام الاسلامي، 1409هـ/1989م، 231ص.

11- السلمي، (علي). تطور الفكر التنظيمي. الكويت : وكالة المطبوعات، 1975.

12- ( ——— ، ——— ). السلوك الانساني في الادارة. القاهرة : دار غريب للطباعة، 1972.

13- ( ——— ، ——— ). الادارة المصرية. رؤية جديدة. مصر : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1979، 357ص.

14- العلي، (محمد مهنا). الادارة في الاسلام. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1991، 288ص.

15- العلي، (محمد مهنا). الوجيز في الادارة العامة. جدة : دار السعودية للنشر والتوزيع، 1984.

16- الشريف، (علي). الادارة العلمية. مدخل مقارن. بيروت : دار النهضة العربية، 1987.

17- الغزالي، (إسماعيل). القانون الدستوري والنظم السياسية. بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1989، 488ص.

18- بهاء الدين، (أحمد). شرعية السلطة في العالم العربي. ط3، القاهرة - بيروت : دار الشروق، 1405هـ/1985م، 301ص.

19- بهلول، (حسن محمد بلقاسم). الجزائر بين الازمة الاقتصادية والازمة السياسية (تشريح وضعية). الجزائر : مطبعة دحلب، 1993، 405ص.

20- بوحوش، (عمار). تطور النظريات والانظمة السياسية. الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1977، 452ص.

21- ( ——— ، ——— ). نظريات الادارة العامة. الاردن : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1980، 57ص.

22 - ( ——— ، ——— ). الاتجاهات الحديثة في علم الادارة. الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، 413ص.

23 - ( ——— ، ——— ). دليل الباحث في اعداد البحوث والدراسات الاكاديمية. الاردن : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1981، 112ص.

24 - بورقعة، (لخضر). شاهد على اغتيال الثورة. الجزائر : دار الحكمة، 1990، 276ص.

25 - بوشعير، (سعيد). النظام السياسي الجزائري. عين مليلة : دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990.

26 - بوضياف، (أحمد). الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية. الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.

27- بن العقوب، (عبد الرحمان بن براهيم). الكفاح القومي والسياسي من خلال مذكرات معاصرة. ثلاثة أجزاء، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، 1513ص.

28- بن اشنهو، (عبد اللطيف). التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط (62-1980). الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، 548ص.

29- بن نبي، (مالك). بين الرشاد والتيه. ط1، دمشق : دار الفكر، 1978، 176ص.

30- بن نعمان، (أحمد). التعريب بين المبدأ والتطبيق. الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981، 620ص.

31- ديب، (فتحي). عبد الناصر وثورة الجزائر. ط1، القاهرة : دار المستقبل العربي، 1984، 727ص/

32- درويش، (عبد الكريم). أصول الادارة العامة. القاهرة : مكتبة الانجلو مصرية، 1968.

33- ( ــــ ، ــــــ ). تكلا، (ليلى). أصول الادارة العامة. القاهرة : مكتبة الانجلو-مصرية، 1976، 693ص.

34- زغدود، (علي). الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية. الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1984.

35- حاتم، (محمد عبد القادر). الادارة في اليابان. كيف نستفيد منها !!. القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1990، 146ص.

36- حنفي، (محمد سليمان). السلوك التنظيمي الاداري والآراء. الاسكندرية : دار الجامعات المصرية، 1976.

37- حمدي، (أمين عبد الهادي). الادارة العامة في الدول العربية. القاهرة : دار الفكر العربي، 1975.

38- حسين، (جمال الدين). الجزائر فوق بركان انقلاب ضد الاسلاميين وسطو على ارادة الشعب. دار النشر ؟ (رقم دولي)، 1992، 117ص.

39- حسين، (عادل). زهير، (مصطفى). الادارة العامة. بيروت : دار النهضة العربية، 1978، 512ص.

40- حسين، (مصطفى حسين). الادارة المحلية المقارنة. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1980، 172ص.

41- حرب، (أذيب). التاريخ العسكري والاداري للأمير عبد القادر الجزائري 1808-1842. جزئين، ط1، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1983، 1125ص.

42- يكن، (ميتشل). معجم علم الاجتماع. ترجمة (إحسان محمد الحسن)، بيروت : دار الطليعة، 1986.

43- لزرق، (مغنية). نشوء الطبقات في الجزائر. ترجمة (سمير كرم)، بيروت : مؤسسة الابحاث العربية، 1980.

44- مهنا، (محمد فؤاد). القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي. مصر : دار الفكري العربي، 1967.

45- موسى، (عبد الله). أحاديث مع أحمد بن بله، على جيلنا أن يعطي الكلمة للشباب. الناشر البديل، المدينة ؟، 1989، 155ص.

46- مزيان، (عبد المجيد). النظريات الاقتصادية عند ابن خلدون. وأسسها من الفكر الاسلامي والواقع المجتمعي. الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981، 452ص.

47- محيو، (أحمد). محاضرات في المؤسسات الادارية. ترجمة (محمد عرب صاصيلا)، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، 563ص.

48- محمد، (علي محمد). أصول علم الاجتماع السياسي : السياسة والمجتمع في العالم الثالث. الجزء الثاني : القوة والدولة. الاسكندرية : دار المعرفة الجامعية، 1988.

49- مينو، (جان). مدخل إلى علم السياسة.، ط3، ترجمة (جورج يونس)، باريس - بيروت : دار عويدات، 1982، 426ص.

50- مرار، (فيصل فخري). التنظيم الاداري : مدخل النظريات والسلوك. عمان : المطبعة الاردنية، 1976.

51- سعد الله، (أبو القاسم). الحركة الوطنية الجزائرية. ثلاثة أجزاء، ط3، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1989، + 1000ص.

52- سعدي، (عثمان). عروبة الجزائر عبر التاريخ. الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1982، 148ص.

53- سعيدان، (علي). بيروقراطية الادارة الجزائرية. الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981، 176ص.

54- عبيد، (محمد عاطف). الشريف، (علي). مذكرات في نظريات التنظيم والادارة. الاردن : الدار الجامعية، 1988.

55- عوابدي، (عمار). مبدأ الديمقراطية الادارية وتطبيقاته في النظام الاداري الجزائري. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، 325ص.

56- ( ـــــ ، ـــــ). دروس في القانون الاداري. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، 293ص.

57- علاقي، (مدني عبد القادر). الادارة. دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الادارية. ط1، جدة : تهامة، 1981، 739ص.

58- فيفنر، (ج م). شيروود، (ف.ب). التنظيم الاداري. ترجمة (محمد وفيق رمزي)، (خير الدين عبد القوي). القاهرة - نيويورك : مكتبة النهضة المصرية، 1965، 568ص.

59-فيرل، (هيدي). الادارة العامة. منظور مقارن. ترجمة (محمد قاسم القريوتي)، الجامعة الاردنية : المطبعة الاقتصادية، 1983، 306ص.

60- صدوق، (عمر). دروس في الهيئات المحلية المقارنة. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.

61- صقر اشور، (أحمد). الادارة العامة. مدخل بيئي مقارن. مصر : دار النهضة العربية، 1979.

62- قاسم، (جعفر انس). أسس التنظيم الاداري والادارة المحلية بالجزائر. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، 89ص.

63- قنان، (جمال). معاهدات الجزائر مع فرنسا 1619-1830. الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1987، 373ص.

64- ( ـ ، ـــ ). نصوص ووثائق في تاريخ الجزائر الحديث 1500-1830. الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب، 1987، 319ص.

65- ( ـــ، ـــــ). قضايا ودراسات في تاريخ الجزائر الحديث والمعاصر. الجزائر: منشورات المتحف الوطني للمجاهد، 1987، 319ص.

66- رزاقي، (عبد العالي). الاحزاب السياسية في الجزائر. خلفيات وآراء. الجزء1، الجزائر : المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1990، 230ص.

67- رسول، (فاضل). هكذا تكلم علي الشريعتي. ط3، بيروت : دار الكلمة للنشر، 1987، 244ص.

68- رشيد، (أحمد). الاصلاح الاداري. القاهرة : دار المعالم للطباعة، 1972.

69- ( ـــ ، ـــ ). إدارة التنمية. القاهرة : دار النهضة العربية، 1975.

70- ( ـــ ، ـــ ). مقدمة في الادارة المحلية. مصر : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975.

71- ( ـــ ، ـــ ). الادارة العامة في الدول النامية. القاهرة : دار النهضة العربية، 1975.

72- رضوان، (فتحي). نظرات عن إصلاح الادارة الحكومية. دمشق : دار الجامعة، 1988.

73- شطا، (حماد محمد). تطور وظيفة الدولة. الكتاب الثاني المؤسسات العامة. ط2، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، 253ص.

74- شريط، (عبد الله). المشكلة الايديولوجية وقضايا التنمية. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1981، 192ص.

75- ( ـــ ، ـــ ). مع الفكر السياسي الحديث والمجهود الايديولوجي في الجزائر. الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986.

76- شريعتي، (علي). الامة والإمامة، ترجمة (أبو علي). ايران : مؤسسة الكتاب الثقافية، 175ص.

77- خلوصي، (يوسف). مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية (منظمة الأمم المتحدة : جامعة ساكس بريطانيا من 1971). القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1973.

78- خميس، (إسماعيل السيد). الادارة العامة في الجزائر. القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1975.

79- غوشة، (زكي راتب). أخلاقيات الوظيفة في الادارة العامة. عمان : مطبعة التوفيق، 1983، 169ص.

**B. En Français et en Anglais :**

80-ADDI (Lahouari). L'impasse du populisme en Algérie : collectivité politique et Etat en construction. Alger : Enal, 1990.

81-(—— ——— ). L'Algérie et la démocratie : pouvoire et crise du politique dans l'Algérie contemporaine. Paris : Edition La Découverte, 1994.

82-AUFFET (Max). La Déconcentration. Paris : Lib. Armandow Colin, 1971.

83-BENBELLA (Ahmed). Itinéraire. El - Badil / Alternatives, ?, 1988, 258 p.

84-Ben SAADA (Mohammed Taha). Le Régime politique algérien. Alger : ENAL; 1992.

85-BENKHEDDA (Benyoucef). Les origines du 1er novembre 1954. Alger : ed. Dahleb, 1989, 361p.

86-BOUTALEB (Abdelkade). L'Emir Abd - El - Kader et la formation de la nation algérienne, Alger : ed. Dahleb, 1990, 367p.

87-BOUKHOBZAA (M'Hamed). Octobre 88 - Evolution ou rupture ?, Alger : edition Bouchene, 1991

88-CHIKH (Sliman). L'Algerie en armes. où le temps des certitudes. Alger : O.P.U, 1981, 511p.

89-COLLOT (Claude). Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962). Alger : O.P.U, 1987.

90-HARBI (Mohammed). La guerre commence en Algérie. ed : complexe, 1984; 209p.

91-JACQUARD (Albert). Les scientifiques parlent.?

92-LAPALOMBARA (Joseph). Bureaucracy and political development. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1971, 513p.

93-LEEMANS A. F. (éditor), The Management of change in gouvrment. martinus nijhoff, the hagve. Netherlands, 1970, 361p.

94-MAHSAS (Ahmed). Le Mouvement révolutionnaire en Algérie de la 1er guerre mondiale à 1954. Alger : ed. Barkat, 1990, 363p.

95-MARCH (J. G) AND SIMON (H). Decision Marking theor, in the sociology of organisation. (editor by Gusky and Millex), New York : The free press, 1981, p?.

96-MORIN (jean). Rapport sur l'activité de l'administration en Algérie au cours de l'année 1960. Alger : imp. Baconner, 1961.

97-SIMON (Herbert). Administration Behavior. New York : the free press, 1966.

98-TOSHIAK (Kozakai). Les Japonais sont-ils des Occidentaux ?. Paris : L'Harmattan, 1991.

99-YEFSAH (Abdelkader). La Question du pouvoir en Algérie. Alger : ENAD, 1990.

## 2- المقالات :

### أ) باللغة العربية :

100- أمين، (حسن). "الأزمة السياسية في الجزائر". مجلة العالم، الصادرة ؟ ، العدد 332، بتاريخ جوان 1990، 95 ص.

101- الابراهيمي، (أحمد طالب). " حوار" . مجلة العالم السياسي، الصادرة بالجزائر، الشركة الوطنية للاعلام والدراسات، العدد الأول، بتاريخ نوفمبر 1991، 06 ص.

102- الايوبي، (نزيه). "البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة". مجلة المستقبل العربي، الصادرة بيروت، العدد 79، بتاريخ جانفي 1992، 120ص.

103- العكش، (فوزي). "العلاقات التنظيمية بين السلطة المركزية والمحلية". المجلة العربية للإدارة، الصادرة بالأردن، العدد الثالث، بتاريخ صيف 1975، 12ص.

104- الطراونة، (حسين). "أخلاقيات القرارات الادارية". مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، الاردن، جامعة مؤتة، المجلد الخامس، العدد 02، كانون الأول 1990، 19ص

105- العربي، (إسماعيل). "حكومة الأمير عبد القادر. إدراتها ومهامها". مجلة الثقافة، الصادرة بالجزائر، عدد خاص، بتاريخ نوفمبر 1980، 23ص.

106- الفزيوتي، (محمد قاسم). "واقع نظريات التنمية الغربية وإمكانية تطبيقها في الدول النامية". مجلة دراسات، تصدرها جامعة الاردن، عمان، العدد الخامس، المجلد الحادي عشر، تشرين الثاني 1984، 22 ص.

107- التاريخ، مجلة تصدر بالجزائر، عدد خاص، بتاريخ النصف الأول من عام 1983، 296ص.

108- الثقافة، مجلة تصدر بالجزائر، عدد خاص "75"، بتاريخ ماي - جوان 1983، 324ص.

109- الخضرا، (بشير). "الأمر - المشورة " في سبيل البحث عن التاصيل في نظريات التنظيم". مجلة دراسات، تصدرها جامعة الاردن، عمان، العدد الخامس، المجلد الحادي عشر، تشرين الثاني 1984، 16ص.

110- بوحوش، (عمار). "الادارة بالأهداف والنتائج". حوليات جامعة الجزائر، تصدرها جامعة الجزائر، العدد1، بتاريخ 1986-1987، 23ص.

111- بن لرنب، (منصور). "المؤسسات السياسية والادارية الجزائرية في العهد العثماني"، الجزء الأول. مجلة العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تصدرها جامعة الجزائر، العدد الأول، 1994، 9ص.

112- درة، (عبد البادي). "التدريب الاداري، بيئته. أسسه وافتراضاته الفكرية". المجلة العربية للادارة، الادرن، عمان، العدد الثالث، المجلد الرابع. أكتوبر 1980، 12ص.

113- طرادة، (حمادة). "قراءة في موقف الأطراف المحلية والعربية وتقدير احتمالات المستقبل". مجلة العالم، الصادرة ؟، العدد 332، بتاريخ جوان 1990، 9ص.

114- متنكس، (هدى). "توازنات القوى في الجزائر : إشكالية الصراع في رطار تعددي". المستقبل العربي، الصادرة ببيروت، العدد 146، بتاريخ صيف 1992، 10ص.

115- سعيدي، (عامر). "هل تحسم التغيرات العسكرية مستقبل السلطة في الجزائر". قضايا دولية، يصدرها مركز الدراسات والأبحاث بمصر، العدد 86، يوليو 1993، 7ص.

116- علوان، (محمد). "الرقابة على تجاوزات الادارة لمبدأ المشروعية". المجلة العربية للادارة، الأردن، عمان، العدد الثالث المجلد الرابع، أكتوبر 1980، 11ص.

117- فرغلي، (عامر محمد محمود). "البيروقراطية والمؤثرات البيئية". مجلة الادارة العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، العدد 27، نوفمبر 1980، 13ص.

118- صادق، (محمود). "التنمية الادارية : المداخل والنظريات". المجلة العربية للادارة، الأردن، عمان، العدد الثالث، صيف 1982، 12ص.

119- رشيد، (أحمد). " دراسة فلسفة الادارة العامة : مفاهيم الاصلاح الاداري"، مجلة الادارة العامة. جدة، دار البلاء، العدد الثاني، أكتوبر 1972، 15ص.

120- شحادة، (حلمي). "الجيش والتنمية في العالم الثالث". المجلة العربية للدراسات الدولية، الصادرة بمصر، العدد 92، شتاء 1991، 10ص.

121- شمخي، (حمزة محمد). "الادارة بالأهداف : مفاهيم ونماذج للتطبيق". المجلة العربية للادارة، الأردن، مان، العدد الثالث، صيف 1975، 25ص.

122- غوشة، (زكي راتب). "المؤثرات السلوكية على الأداء الوظيفي في الدول النامية". مجلة دراسات، جامعة الاردن، عمان العدد الخامس، المجلد الحادي عشر، أكتوبر 1984، 19ص.

**B) - Articles : (Français - Anglais)**

123-DJEGHLOUL (Abdelkader). "Le multipartisme à l'Algérienne. Maghreb - Machrek, No 127, 3 janv-mars 1990, 8p.

124-FONTAINE (Jacques). "Les élections ligislatives Algérienne résultats du premier tour". Maghreb-Machrek, No 136, janv-mars 1991, 13p.

125-HARBI (Mohammed). "Algérie : L'interrption du processus électoral respect ou déni de la constitution ?". Monde Arabe, Magreb - Machrek, No 135, janv-mars 1992, 21p.

126-HAGH (ROBERT). "THE Algérian state and the chalange of democracy". London : institute of international affaires, feburary 1992, 19.

127-TOUMI (Mohsen). "Algérie 1989, les cent fleurs ?". Arabies No 24, décembre 1988, 12p.

128-Zartman (Wiliam). "L'élites Algériennes sous la présidences de Chadli Ben Djedid". Magreb - Machrek, No 106, oct - nov 1984, 13p.

3) **الوثائق الحكومية :**

أ- باللغة العربية :

1- الجرائد الرسمية :

129- الامر رقم 67-113، العدد 07، بتاريخ 10 جويلية 1965.

130- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية. العدد 06، بتاريخ 18 جانفي 1967.

131- // // // . // 27، // 07 يوليو 1981.

132- // // // . // 44، // 23 ماي 1969.

133- // // // . // 07، // 17 فبراير 1981.

134- // // // . // 77، // 05 جويلية 1989.

135- // // // . // 48، // 24 أكتوبر 1989.

136- // // // . // 82، // 09 أوت 1989.

137- // // // . // 15، // 05 أفريل 1991.

138- // // // . // 27، // 02 جوان 1991.

139- // // // . // 40، // 19 أكتوبر 1991.

140- // // // . // 10، // 09 فبراير 1992.

141- // // // . // 01، // 04 جانفي 1992.

142- // // // . // 29، // 28 مايو 1995، ص5-9.

## 2) الوثائق المختلفة :

143- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. جبهة التحرير الوطني. برنامج طرابلس 1962.

144- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. جبهة التحرير الوطني. ميثاق الجزائر 1964.

145- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. جبهة التحرير الوطني. الميثاق الوطني 1976.

146- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. جبهة التحرير الوطني. الميثاق الوطني 1986.

147- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. جبهة التحرير الوطني. دستور الجزائر 1963.

148- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. جبهة التحرير الوطني. دستور الجزائر 1976.

149- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. جبهة التحرير الوطني. دستور الجزائر 1989.

150- قانون البلدية. الجزائر. وزارة الداخلية، 1990.

151- قانون الولاية. الجزائر. وزارة الداخلية، 1990.

152- برنامج حكومة (السيد قاصدي مرباح). 30 ديسمبر 1989.

153- برنامج حكومة (السيد مولود حمورش). 1990.

154- برنامج حكومة (السيد أحمد غزالي). جويلية 1991.

155- برنامج حكومة (السيد عبد السلام بلعيد). 1992.

156- برنامج حكومة (السيد رضا مالك). 1993.

157- برنامج حكومة (السيد مقداد سيفي). 1994.

## 4) المواد غير المنشورة :

### 1- المحاضرات والبحوث العلمية :

#### أ- باللغة العربية :

158- بوحوش، (عمار). الاصلاحات السياسية في الجزائر : واقع وآفاق. بحث تم اعداده لليومين الدراسيين حول الاصلاحات السياسية في الجزائر، الندوة عقدت بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، بجامعة الجزائر، يومي 2-1990/6/3. 10ص.

159- ( ـــــ ، ـــــ). بن لرنب (منصور) . ضف الله (عقيلة). جوة (خديجة). التاريخ السياسي والاداري للجزائر قبل 1830 إلى اليوم. بحث جامعي غير منشور (4 أجزاء)، قدم في إطار وحدة البحث العلمي، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، بجامعة الجزائر، 1409هـ/1989م.

160- بن لرنب، (منصور). محاضرات في نظريات الادارة العامة. مخصصة لطلبة قسم الماجستير، فرع التنظيمات، بمعهد العلوم الساسية والعلاقات الدولية، بجامعة الجزائر، 1411هـ -1416هـ/1990م - 1995م، 80ص.

161- ( ـــــ ، ـــــ). محاضرات في نظام الحكم في الاسلام. مخصصة لطلبة قسم الماجستير، فرع التنظيمات، بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، بجامعة الجزائر، 1411هـ-1416هـ/1990م-1995م، 120ص (+ الملف العلمي).

162- ( ـــــ ، ـــــ). محاضرات في التنمية الادارية والبيروقراطية. مخصصة لطلبة قسم الماجستير، فرع التنظيمات، بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، بجامعة الجزائر، 1411هـ-1416هـ/1990م-1995م، 60ص.

163- ينفين، (عبد المنعم مسعد). "جدلية الاستبعاد والمشاركة. مقارنة بين جبهة الانقاذ الاسلامية في الجزائر وجماعة الاخوان المسلمين في الاردن". بحث مقدم في ندوة التطور الديمقراطي في الوطن العربي، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 29-1/9-10-1990، 45ص.

**B) en Anglais :**

164-Bouhouche (Ammar). The Essence of Political Reforms in Algeria. This is prepared for delivery at The 26 th convention of the Middle East studies Assoaciation, to be held in portland, Oregon, from october 28 to 31;, 1992, 23 pages.

## 2) الرسائل الجامعية (البعض القليل منها نشر) :

### أ- باللغة العربية :

165- بولقريعات، (بوجمعة). "القيادة الادارية ودورها في تطوير الادارة الجزائرية،". رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، 1982، 202ص.

166- بوضياف، (أحمد). "الهيئات الاستشارية في الجزائر". رسالة دكتوراه دولة، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، 1982، 919ص.

167- بلحاج، (صالح). "المؤسسات السياسية الجزائرية عند ج. ك. فتان و ج. ك. رسالة ماجستير، معهد الترجمة : جامعة الجزائر، 1985.

168- بن لرنب، (منصور). "الاصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق (وزارة الداخلية والجماعات المحلية)". رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة باتنة، 1982، 409ص.

169- ( ———، ———). "استراتيجية التنمية الادارية في الجزائر". رسالة دكتوراه دولة، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية : جامعة الجزائر، 1988، 466ص.

170- كربوعي، (منور). "التفويض الاداري وتطبيقاته في الادارة المركزية الجزائرية". رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، 1982، 236ص.

171- لعجال أجال، (محمد الامين). "هجرة الكفاءات العربية الأسباب والمقترحات للحد منها (حالة الجزائر)". رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية : جامعة الجزائر، 1990، 172ص.

172- نايت عبد الرحمان، (عبد الكريم). "تحليل أسس عملية التكوين والتدريب بمراكز التكوين الاداري في الجزائر". رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والاعلامية : جامعة الجزائر، 1983، 327ص.

173- سعد الله، (عمر). "الابعاد السياسية للتنظيم الاداري في الجمهورية الجزائرية، دبلوم دراسات عليا". معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، 1976، 263ص.

174- سعيدان، (علي). "بيروقراطية الادارة الجزائرية". دبلوم دراسات عليا، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، 1977، 103ص.

175- رخيلة، (عامر). "التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني 1962-1980". رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والاعلامية : جامعة الجزائر، 1983، 393ص.

176- خليفة، (عصمت عبد الكريم). "نظام ترتيب الوظائف العمومية في الجمهورية الجزائرية والتشريعات المقارنة". رسالة دكتوراه دولة، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، 1983، 413ص.

**B) Les Thèses en Français :**

177-BEDU (Joë). "Institutions et pouvoir politique en Algérie". D.E.S en droit, université Nice, 1972, 100p.

178-BENAKZOUH (Cabane). "La déconcentration en Algérie". Thése Doctorat en droit, institut de droit et de sc. Admi : université d'Alger, 1978, 412p.

179-BERNALOS (Jem - Louir). "Le F.L.N. parti unique de l'Algérie". D.E.S de Sc. poli : poitiers, 1975, ?.

180-CHERIF (Sid Ahmed). "Le phénomene Bureaucratique en Algérie". thèse 3 éme cycle en Socio: Paris V, 1977, 350p.

181-DJEBAILLI (Mahleïne). "Monographie de l'idéologie du P.C.A - P.A.G.S (1962)1978)". thèse Doctorat en Sc. poli; Grenoble, I.E.P, 1979, 443p.

182-FABERON (Jean Yves). "Les institutions politiques de l'Algérie depuis l'indépendance (1962-1974)". Thèse en droit, Montpellier I, 1975; 562p.

183-LAZERG (Maghnia). "The Emergence of classes in Algeria". thèse P.H.D, New-York, 1975.

184-MENTRI (Messaoud). "Administration locales en Algérie." thèse de doctorat en droit, Paris 10, 1978.

185-MICHALON (Thierry). "Les collectivités locales d'hier à aujourd'hui". thèse Doctorat en droit, université de droit et d'éco, Aix, 1976.

186-ROUSSEAU (Georges). "Les régimes politiques en Algérie depuis l'indépendance". thèse de droit, Paris II, 1975, 258p.

187-SALEMKOUR (Rachid). "Le F.L.N depuis l'indépendance de l'Algérie". D.E.S de Sc. poli, Paris; 1970.

188-SBIH (Missoum). "La coordination Gouvernementale et administrative en Algérie". thèse 3éme cycle en Sc. admi, Paris, 1970; 331p.

189-SBIH (Missoum). "Les institutions administratives du Maghreb". thèse de droit public, Paris I, 1977, 392p.

## 5) الجرائد الوطنية والحزبية :

### أ- باللغة العربية :

190- جريدة المنقذ، تصدرها الجبهة الاسلامية للانقاذ، الجزائر، العدد 34، 22 نوفمبر 1990.

191- جريدة الشعب اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد 8281، 17/16 جوان 1990.

192- جريدة الشعب اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد 8285، 21 جوان 1990.

193- جريدة الشعب اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد 8589، 02 جانفي 1991.

194- جريدة الشعب اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد 8611، 24 جانفي 1991.

195- جريدة المساء اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد 1939، 30 ديسمبر 1991.

196- جريدة الخبر اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد 1039، 04 جويلية 1991.

197- جريدة المنقذ، تصدرها الجبهة الاسلامية للانقاذ، الجزائر، العدد71، 5 جانفي 1991.

198- جريدة الشعب اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد8832. 7 أفريل 1992.

199- جريدة الشعب اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد10742، 16 جويلية 1995.

200- جريدة الجزائر اليوم التي تصدر بالجزائر، العدد 181، 4 جوان 1992.

201- جريدة النصر اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد 8976، 9 فبراير 1993.

202- جريدة الاهرام المصرية، العدد 1909، يناير 1994.

203- جريدة النصر اليومية التي تصدر بالجزائر، العدد 9236، 12 أفريل 1994.

204- جريدة رسالة الاطلس الاسبوعية التي تصدر بالجزائر، العدد 61، 22/16 أفريل 1994.

205- جريدة النور التي تصدر بالجزائر، جريدة مستقلة، العدد 39، 30 جانفي 1995.

**B) - Journeaux en (Français) :**

206-EL MOUDJAHED, Algérie, 29 janvier 1989.

207-EL MOUDJAHED, Algérie, 30 mars1989.

208-EL MOUDJAHED, Algérie, 16 juillet 1995.

# الفهـرس

الصفحة